

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Eraõiguse osakond

Häli Sokk

**TÖÖTAJATE POLIITILISE STREIGI ÕIGUSE KEELAMINE KUI
STREIGIÕIGUSE PIIRAMINE**

Magistritöö

Juhendajad:
magister iuris Triinu Hiob
doctor iuris Urmas Volens

Tallinn
2016

Sisukord

Sisukord.....	2
Sissejuhatus	3
1. Streigiõigus ja selle piiramine	8
1.1. Streigiõigus rahvusvahelises ja Eesti õiguses.....	8
1.2 Streigi olemus ja selle eesmärgid	19
1.2.1. Streigi olemus	19
1.2.2. Streigi eesmärgid ametialastest poliitiliste nõudmisteni	27
1.3. Streigiõiguse piiramine.....	34
1.3.1. Streigiõiguse piiramise üldised alused	34
1.3.2. Streigiõiguse piiramine lähtuvalt streigi eesmärgist.....	42
2. Poliitiline streik	50
2.1. Poliitilise streigiõiguse piiritlemine rahvusvahelisel tasandil ja riigiti.....	50
2.2. Poliitilised streigid lubatavatel ja lubamatutel eesmärkidel	61
2.2.1. Poliitilised streigid lubamatutel eesmärkidel.....	61
2.2.2. Poliitilised streigid lubatud eesmärkidel.....	64
2.2.3. Lubatud ja lubamatu poliitilise streigi piiritlemine	68
2.3 Poliitilise streigi käsitus Eestis ja võimalik regulatsioon Eesti õiguses	70
Kokkuvõte	78
Abstract.....	84
Lühendid.....	91
Allikate loetelu	92
Kirjandus	92
Õigusaktid.....	94
Kohtupraktika	95
Eesti kohtupraktika	95
Muu kohtupraktika	95
Muud allikad.....	95
Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks	99

Sissejuhatus

Eesti Ametiühingute Keskliit (edaspidi EAKL) esitas 17. veebruaril 2012 Eesti Vabariigi Valitsusele streigiteate, milles nõuti viivitamatult alustada kolmepoolseid läbirääkimisi ametiühingute, tööandjate ja valitsuse vahel, eesmärgiga sõlmida kokkulepe, mis lahendaks töötukassa reservidega seotud probleemid ning sätestaks seaduses töötuskindlustuse eelarve tasakaalu põhimõtte; täiendada Riigikogu menetluses olevat kollektiivlepingu seaduse muutmise seaduse eelnõud 153 SE ametiühingute tehtud muudatusettepanekutega ning lõpetada menetlus Riigikogu õiguskomisjoni algatatud töölepingu seaduse muutmise seaduse eelnõu üle. Streigiteate kohaselt plaanis EAKL alustada streiki 5. märtsil 2012 jättes märkimata streigi lõpukuupäeva.¹

Eesti Raudteelaste Ametiühing esitas 02. märtsil 2012 streigiteate,² milles anti teada 08. märtsil 2012 läbiviidavast 24 tunnisest toetusstreigist õpetajate streigi³ ja EAKL-i poolsete streiginõuete toetuseks.

Sündmustele järgnes AS Eesti Raudtee ja AS EVR Cargo hagi esitamine Harju Maakohtusse Eesti Raudteelaste Ametiühingu, Eesti Vedurimeeste Ametiühingu ja EAKL-i vastu. Muuhulgas paluti tuvastada EAKL-i poolt korraldatud streigi ebaseaduslikkus, kuna tegemist oli poliitilise streigiga. Hagi kohaselt olid EAKL-i esitatud nõudmised suunatud riigi/valitsuse vastu, mitte tööandja või tööandjate liidu vastu, mistõttu on streik vastuolus kollektiivse töötüli lahendamise seaduse⁴ (edaspidi KTTLS) § 1, § 2 lg 2 ja § 3 lg 1 sätestatuga.⁵ Kui Harju Maakohus jättis AS Eesti Raudtee ja AS EVR Cargo hagi rahuldamata leides, et EAKL-i korraldatud streik ei olnud poliitiliselt motiveeritud, siis ringkonnakohus jõudis seisukohale, et maakohus on materiaaloiguslikku normi vääriti tõlgendanud ning saatis asja esimesse instantsi

¹ HMK 05.02.2012, 2-12-9463 (koopia autori valduses).

² Toetusstreigi läbiviimine. 02.03.2012.a. nr 6/1-7 Arvutivõrgus kättesaadav: <https://dokregister.narva.ee/index.php?page=docshow&docid=87963>, 20.01.2015.

³ Üle Eesti toimus 7-9 märts 2012 nn õpetajate streik, millega õpetajad nõudsid palga alammäära tõusu 20% ning üle 35 tunnise töönädala puhul ületunnitöö tasustamist. Vt: Streigil osaleb üle 16 000 õpetaja - Delfi 07.03.2012. Arvutivõrgus: <http://www.delfi.ee/news/paevauudised/est/streigil-osaleb-ule-16-000-opetaja.d?id=64034981>, 20.01.2015.

⁴ Kollektiivse töötüli lahendamise seadus. RT I 1993, 26, 442...RT I, 16.10.2015, 2.

⁵ HMK 05.02.2012, 2-12-9463 (koopia autori valduses).

tagasi.⁶ Antud asjas sõlmiti poolte vahel kohtulik kompromiss ning kohtu õiguslik hinnang nn poliitilise streigi lubatavuse osas jäi saamata.⁷

Sarnaselt AS Eesti Raudtee kaasusele esitas Eesti Energia Narva Elektrijaamad AS hagi streigi korraldamise õiguse puudumise tuvastamiseks Narva Energia Ametiühingu vastu, kes oli korraldanud toetusstreigi EAKL-i poolt esitatud nõudmiste toetamiseks. Antud kaasus jõudis Riigikohtuni välja, kus kohus sedastas põgusalt, et KTTLS ei anna õigust esitada streigil poliitilisi või muid töösuhet mittepuudutavaid nõudmisi.⁸ Siiski saatis Riigikohus asja uueks läbivaatamiseks samale ringkonnakohtule tagasi viidates, et viimane peab võtma seisukoha EAKL-i poolt korraldatud streigi seaduslikkuse kohta. Johtuvalt sellest leidis ringkonnakohus, et EAKL-i poolt korraldatud streik ei olnud seaduslik, kuna sellele ei eelnenud lepitusmenetlust KTTLS § 22 lg 2 kohaselt ning streigil esitati poliitilisi nõudmisi.⁹ Samas ei selgitanud kohus, millistele põhjendustele tuginedes luges kohus EAKL-i nõudmised poliitilisteks ning töösuhet mittepuutuvaks.

Eesti Vabariigi põhiseaduse¹⁰ (edaspidi põhiseadus) § 29 näeb ette, et streigiõiguse kasutamise tingimused ja korra sätestab seadus. KTTLS on ainukene kehtiv õigusakt Eestis, mis reguleerib streigi mõistet ja korraldamise korda. Poliitilise streigi küsimus on jäetud aga otseselt reguleerimata. Riigikogus 18. märtsil 2014 algatatud kollektiivlepingu ja kollektiivse töötüli lahendamise seaduse eelnõu¹¹ (edaspidi KLTLS eelnõu) eesmärgiks oli reguleerida streigiõigust üksnes tekkinud kollektiivtülide lahendamise ulatuses, jättes kõrvale streigiõiguse muud rakendusviisid.¹² Poliitilise streigi teemal on põgusalt sõna võtnud ka peaminister Taavi Rõivas öeldes, et „oluline on, et streik peaks olema töötingimuste parandamiseks, mitte poliitiliste nõudmiste esitamiseks.“¹³

⁶ TlnRnKo 30.12.2013, 2-12-9463. Sisuliselt leidis ringkonnakohus, et maakohus ei ole asja lahendamisel hinnanud, kas toetatav streik ise oli seaduslik või mitte, sest toetusstreik saab KTTLS § 2 lg 2 ning § 18 lg-te 2 ja 3 kohaselt olla seaduslik vaid siis, kui toetatav streik ise on seaduslik.

⁷ HMK 10.07.2015, 2-12-9463.

⁸ RKTk 3-2-1-159-13, 19.12.2013.

⁹ TrtRnKo 26.03.2014, 2-12-9657.

¹⁰ Eesti Vabariigi põhiseadus. -RT 1992, 26, 349... RT I, 27.04.2011, 2.

¹¹ Kollektiivlepingu ja kollektiivse töötüli seaduse eelnõu. 623 SE I. - Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=37dcf358-840a-4258-aa98-c3e9551a948c&> (20.01.2015).

¹² Seletuskiri kollektiivlepingu ja kollektiivse töötüli lahendamise seaduse eelnõu juurde, lk 64. - Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=37dcf358-840a-4258-aa98-c3e9551a948c&> (20.01.2015).

¹³ Sotsiaalministeerium soovib keelustada poliitilise streigi? – Telegram 30.08.2013. Arvutivõrgus: http://www.telegram.ee/eesti/sotsiaalministeerium-soovib-keelustada-poliitilise-streigi#.VLpolNKsV_M. (20.01.2015).

KLTLS-i eelnõu menetlus algatati eesmärgiga luua kaasaegne, sotsiaalmajanduslikke olusid arvestav regulatsioon, mis loob sobiva õigusliku raamistiku kollektiivlääbirääkimisteks ja kollektiivsete töötülide lahendamiseks, mis on põhiseadusega ning Eestile siduva rahvusvahelise õigusega kooskõlas ning toob kaasa paranenud õigusselguse ning mis aitab lahendada ka käesoleva töö sissejuhatuses viidatud sündmustest ajendatuna esile kerkinud praegu kehtivate õigusaktide tõlgendamise ja rakendamise probleeme.¹⁴ Kuigi KLTLS-i eelnõu on langenud menetlusest välja,¹⁵ peab töö autor siiski oluliseks analüüsida ka KLTLS-i eelnõuga esitatud ettepanekut streigi mõiste, selle olemuse ja piirangute reguleerimiseks. Kuigi palju kõneainet tekitanud seaduseelnõud enam sellisel kujul menetlusse ei võeta¹⁶, on see hetkel ainukene ametlik dokument, millega on soovitud ning millega tulevikus analoogselt võidakse streigiõigust Eesti õigussüsteemis muuta ja kujundada. Tegemist on olulise allikaga, mis kajastab regulatsiooni looja arusaama kollektiivsetest töötülidest ja streigiõigusest. Mainitud eelnõu annab hea ülevaate sellest, kuhu poole on suunatud Eesti õiguspoliitika kollektiivsete töötülide lahendamisel, streigiõiguse reguleerimisel ja antud valdkonna edasi arendamisel.

Samas on Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni (edaspidi ILO) järelevalveorganid, ühinemisvabaduse komitee (*the Committee on Freedom of Association*) ja ekspertkomitee (*Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations*), seisukohal, et õigust streikida ei tohiks piirata töövaidlustega, mis on lahendatavad kollektiivlepingute sõlmimisega.¹⁷ Töötajad ja töötajate ühingud peaksid saama väljendada oma rahulolematust töötajate huve mõjutavates majandus- ja sotsiaalsetes küsimustes, mis ulatuvad kaugemale töötülidest ehk ei ole lahendatavad kollektiivlepingu sõlmimisega.¹⁸ Ühinemisvabaduse komitee seisukohast on streigid, mis protestivad valitsuse majanduspoliitika sotsiaal- ja tööalaste tagajärgede vastu õiguspärased, kui need viiakse läbi rahumeelselt.¹⁹ Puhtalt

¹⁴ Kollektiivlepingu ja kollektiivse töötüli seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsus. Eesti Vabariigi Sotsiaalministeerium. 13.02.2013, lk 11. Arvutivõrgus: https://www.osale.ee/konsultatsioonid/files/consult/235_Seaduseelnou%20VTK%2013022013.pdf. (20.01.2015).

¹⁵ Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse (RT I 2003, 24, 148... RT I, 06.03.2015, 33) § 96 kohaselt langevad riigikogu volituste lõppemisega menetlusest välja kõik selle koosseisu volituste ajal lõpuni menetlemata jäänud eelnõud.

¹⁶ Triinu Hiob'i e-kiri autorile. 28.04.2016.

¹⁷ B. Gernigon, A. Odero, H. Guido. ILO Principles Concerning the Right to Strike. Geneva. International Labour Organization 2000, page 13.

¹⁸ *Ibid*, page 14.

¹⁹ Freedom of Association: Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO. Fifth revised edition. Geneva. International Labour Organization 2006, clauses 531, 545. — Available via: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_090632.pdf (20.01.2015).

poliitilised streigid aga ei kuulu ILO ühinemisvabaduse põhimõtete hulka.²⁰ Samas võib olla raske teha selget vahet, millised töötajate nõudmised on puhtalt poliitilised, sest sotsiaalmajanduslikes küsimustes esineb ka poliitilisi aspekte.²¹

Eelpool käsitletu tulemusena tekib õigustatult küsimus, mis on üldse poliitiline streik? Mis teeb ühe streigi poliitiliseks? EAKL-i poolt esitatud nõudmised olid kaudselt seotud töötajate töötingimustega ja töökeskkonna kujundamisega. Seega nõudmised justkui täiesti poliitilised ei olnud, kuigi need olid esitatud Eesti Vabariigi Valitsusele. Lähemal uurimisel selgub, et mitte kõik poliitilised streigid ei ole lubamatud ning teatud juhtudel ei ole streigiõiguse piiramine rahvusvahelise õigusega kooskõlas.

Eestis on levinud suundumus, et poliitiline streik ei ole lubatud ega peakski olema, kuid samas ei ole poliitilise streigi küsimust lähemalt uuritud. Streik üleüldiselt on juba üsna vastuoluline ja palju vaidlusi tekitav teema ning kuna poliitilise streigi temaatika ei ole põhjalikku käsitlust leidnud, siis on loomulik, et pigem saadab seda negatiivne hoiak. Seejuures jääb märkamata, et poliitiline streik võib olla vahendiks töötajate sotsiaalse heaolu edendamisel. Seega on küsimus töötajate õigusest streikida poliitilistel eesmärkidel, ja selle reguleerimise vajadusest, päevakohane.

Käesoleva magistritöö eesmärk on välja selgitada, milline koht on poliitiliselt motiveeritud streigil streigiõiguses. Töö autor otsib vastuseid küsimustele, kas streigiõigus annab õiguse streikida ka poliitilistel eesmärkidel? Mis on poliitiline streik, kas poliitiline streik on lubatud ja kui on, siis millistel juhtudel ja tingimustel? Nendele küsimustele vastamine aitab selgemalt piiritleda poliitilise streigi olemust. Samuti püüab töö autor määratleda poliitilise streigiõiguse kohta Eesti õiguses ning pakub välja poliitilise streigi mõiste, mida võiks rakendada Eesti õiguses.

Magistritöö eesmärgi saavutamiseks on töö autor kasutanud deduktiivset, analüüsivat ja võrdlevat meetodit. Töö autor on analüüsinud streigi erinevaid eesmärke ning poliitilise streigi olemust läbi streigiõiguse kontseptsiooni ning streigi mõiste avamise ja piiritlemise. Selleks, et jõuda poliitilise streigi sisu juurde on oluline uurida, millist eesmärki kannab endas streigiõigus töötajatele selle laiemas ja kitsamas mõttes. Töö autor on analüüsimisel ja oma seisukohtade

²⁰ Freedom of Association. *Op.cit.*, cl 528.

²¹ Freedom of Association. *Op.cit.*, cl 505.

kujundamisel lähtunud rahvusvahelisest õigusest, ILO järelevalveorganite põhimõtetest, soovitudest ja otsustest, erinevate õigusteadlaste poolt koostatud artiklist ning teadustöödest. Suurem osa kasutatud allikatest on olnud võõrkeelne, kuna eesti keeles on teemakohast materjali vähe. Töös on võrreldud Eesti, Saksamaa, Prantsusmaa, Hollandi, Ühendkuningriigi, Itaalia ja Hispaania streigiõigust ja selle teostamise praktikat. Võrdlusriikide valikul on osutunud määravaks asjaolud, kas ja kuidas on vastavas riigis reguleeritud streigiõiguse teostamist poliitilistel eesmärkidel ning kuidas on püütud piiri tõmmata lubatud ja lubamatutel poliitilistel streikidel.

Magistritöö on jaotatud kaheks peatükiks. Esimeses peatükis analüüsib autor streigiõiguse üldist käsitlust nii Eestis kui ka rahvusvahelisel tasandil. Kuna poliitilise streigi olemus ja selle teostamise õigus on seotud streigi eesmärkidega, siis on töö autor pidanud oluliseks avada streigiõiguse üldise olemuse, mida autor on teinud läbi võrdleva analüüsi toetudes erinevate riikide praktikatele. Esimeses peatükis on analüüsitud ka streigiõiguse piiranguid, mis poliitilise streigi piiritlemisel on olulise tähtsusega. Teine peatükk keskendub poliitilise streigi olemusele ja selle piiritlemisele nn tava streigiõigusest. Analüüsitud on streigiõiguse teostamist poliitilistel eesmärkidel ning selle lubatavust erinevate riikide praktikate näidetel. Samuti on teises peatükis käsitletud Eesti õiguslikku olukorda poliitilise streigi küsimuses. Töö autor on analüüsinud nii kehtivat õigust kui ka kollektiivseid töösuhteid reformima pidanud KLTL-i eelnõud. Lisaks on töö autor pakkunud teises peatükis välja võimalikud lähtekohad poliitilise streigi reguleerimiseks Eesti õiguses ning poliitilise ja puhtalt poliitilise streigi legaldefiniitsioonid.

1. Streigiõigus ja selle piiramine

1.1. Streigiõigus rahvusvahelises ja Eesti õiguses

Selleks, et asuda otsima vastuseid küsimustele, kas streigiõigus tagab õiguse streikida poliitilistel eesmärkidel, mis on poliitiline streik, kas poliitiline streik on lubatud ja kui on, siis millistel juhtudel ja tingimustel, tuleb uurida streigi õiguse käsitlust üldises plaanis eraldi: milline on streigi olemus ning mis eesmärged see töötajatele endas kannab. Selleks, et määratleda töötajate poliitilise streigi õiguse koht streigiõiguses endas, on oluline analüüsida selle käsitlust rahvusvahelisel tasandil ja erinevate riikide praktikate näidetel. Kuigi otsest viidet paljudes rahvusvahelistes allikates streigiõigusele ei ole, on oluline selgeks teha, kas selline õigus ikkagi eksisteerib ning milles see väljendub. Samuti, kui rahvusvahelistes allikates on viide streigiõigusele olemas, siis millistel eesmärkidel/juhtudel on streigiõiguse teostamine sellisel juhul lubatud.

Streigiõiguse rahvusvahelisteks allikateks, sealhulgas ka Euroopa regionaalseteks allikateks peetakse järgmisi dokumente ja normatiivakte.²²

- Inimõiguste ülddeklaratsioon,²³ mille kuulutas välja ÜRO Peaassamblee 10. detsembril 1948 (artiklid 20 ja 23 (4));
- ILO 1948. aasta konventsioon nr 87 ühinemisvabaduse ja organiseerumisõiguse kaitse kohta²⁴ (artiklid 2, 3, 8, 10, 11);
- ILO 1949. aasta konventsioon nr 98 organiseerumis- ja kollektiivlääbirääkimisõiguse kohta²⁵ (artiklid 3 ja 4);
- ÜRO 16. detsembri 1966. aasta majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste pakt²⁶ (artikkel 8);
- ILO 1998. aasta deklaratsioon aluspõhimõtete ja -õiguste kohta tööl²⁷ (artikkel 2);

²² T. E. Tammeleht. Streigiõigusest ja ettevõtlusvabadusest. - Riigikogu Toimetised 13/2006.

²³ The Universal Declaration of Human Rights. Available via: <http://www.un.org/en/documents/udhr/>. (07.04.2015).

²⁴ Ühinemisvabaduse ja organiseerumisõiguse kaitse konventsioon. Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni konventsioon nr. 87. - RT II 1993, 26, 76.

²⁵ Organiseerumisõiguse ja kollektiivse läbirääkimisõiguse kaitse konventsioon. Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni konventsioon nr. 98. - RT II 1993, 26, 76.

²⁶ Majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvaheline pakt. - RT II 1993, 10, 13.

²⁷ 1998 Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work. ILO. Available via: www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:62:2183173622715909::NO:62:P62_LIST_ENTRIE_ID:2453911:NO. (07.04.2015).

- Euroopa Nõukogu 1950. aasta Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon²⁸ (artikkel 11);
- Euroopa Nõukogu 1996. aasta Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta²⁹ (artikkel 5 ja 6);
- 2000. aasta Euroopa Liidu põhiõiguste harta³⁰ (artikkel 28).

Õigusele streikida on otse viidatud ÜRO majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste paktis, Euroopa Liidu põhiõiguste hartas ning Euroopa Nõukogu 1996. aasta Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta (edaspidi Euroopa sotsiaalharta). Kuigi ülejäänud eelpool mainitud õigusaktid otsest viidet streigiõigusele ei sisalda, on rahvusvahelisel tasandil peetud streigiõigust osaks ühinemisvabadusest.

Ühinemisvabaduseks on õigus moodustada ametiühinguid kui ka vabadus ametiühingutega liituda. Ühinemisvabadusega tagatakse töötajate poliitiliste, sotsiaalsete ja majanduslike huvide tunnustamine. Vabadus ühineda võimaldab töötajatel kaasa rääkida niisuguste otsuste tegemisel, mis mõjutavad nende töökeskkonda ja sel moel ka nende endi elusid. Ametiühingute moodustamine loob omakorda aluse kollektiivläbirääkimiste pidamiseks, mis oma olemuselt annab töötajatele võimaluse kaasa rääkida sellistes töötajate käekäiku mõjutavates küsimustes, mida ei ole võimalik lahendada individuaalsete töölepingute sõlmimiste pinnalt. Ühinemisvabaduseks on ka töötajate vabadus koonduda ilma ametiühingu liikmelisuseta, eesmärgiga seista oma sotsiaal-majanduslike (või isegi poliitiliste) huvide eest, kui töötajad tunnetavad, et ühine koondumine on vahend, mis aitab seatud eesmärkide saavutamisele kaasa. Sellest tulenevalt peetakse streigitegevust ühinemisvabaduse laienduseks ehk vahendiks, millega töötajad seisavad oma huvide eest. Streigiõiguse tunnustamine osana ühinemisvabadusest annab töötajatele õiguse streikida kõikidel sellistel juhtudel, mille puhul eksisteerib töötajate õigustatud huvi.³¹

Töö autori hinnangul just sellest tulenevalt peetaksegi streigiõigust osaks ühinemisvabadusest. Seetõttu saab streigitegevust pidada kollegiaalselt rakendatavaks vahendiks, mille eesmärgiks on töötajate huvide kaitse.

²⁸ Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. –RT II 2010, 14, 54.

²⁹ Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta. - RT II 2000, 15, 93.

³⁰ Euroopa Liidu põhiõiguste harta. – ELT C 326/02. (ELT-s ilmunud 26.10.2012).

³¹ T. Novitz. International and European Protection of the Right to Strike: A Comparative Study of Standards Set by the International Labour Organization, the Council of Europe and the European Union. Oxford, New York: Oxford University Press 2003, pp 67 and 69.

Sellisel seisukohal on Rahvusvaheline Tööorganisatsioon (ILO), kes on streigiõiguse temaatikaga tegelenud aastakümneid. ILO poolt kehtestatud tööstandardid, mis käsitlevad streigitegevuse ideoloogiat ja põhimõtteid, põhinevad peaaesjalikult kahe tema enda järelevalveorgani otsustel, soovitudel ja seisukohtadel.³² Nendeks järelevalveorganiteks on ILO ühinemisvabaduse komitee (*the Committee on Freedom of Association*), mille eesmärgiks on ühinemisvabaduse monitoorimine ja ühinemisvabaduse põhimõtete rikkumiste kohta saadetud kaebuste uurimine ja nende lahendamine, olenemata sellest, kas riik on ILO konventsioonid ratifitseerinud või mitte, ning ILO konventsioonide ja soovitud kohaldamise ekspertkomitee (*Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations*), mis monitoorib konventsioonide ja soovitud rakendamist liikmesriikides. Komiteed teevad märkusi ja koostavad otsuseid riikliku õiguse ning praktika vastavuse kohta asjakohastele ILO aktidele.³³ Sellise ILO komiteede praktika üle on väga palju vaieldud ning mitmeti mõistetavusi esineb selles valdkonnas siiaani, kuna järelevalveorganitel puudub tegelikult ILO konventsioonide tõlgendamise õigus. ILO konstitutsiooni³⁴ artikkel 37 kohaselt adresseeritakse kõik konstitutsiooni enast või mõnda muud hiljem vastu võetud konventsiooni tõlgendamist puudutavad küsimused ja vaidlused ÜRO Rahvusvahelisele Kohtule (*The International Court of Justice*). Seega ei tohiks olla järelevalveorganid need asutused, kes teevad konventsioonide tõlgendamise pinnalt märkusi mõne riigi sisese õiguse konventsiooni mittevastavuse kohta. Siiski on asutud seisukohale, et ühinemisvabaduse ja streigiõiguse valdkonnas kujutavad komiteede märkused ja otsused omamoodi kohtupraktikat, millest saab tuletada ühinemisvabaduse ja streigiõiguse üldpõhimõtteid.³⁵

Rahvusvahelisel tasandil on kaks põhilist ILO tööstandardit ehk konventsiooni, millega tagatakse põhjalikum töösuhtepoolte ühinemisvabaduse kaitse.³⁶ Nendeks on ILO konventsioon nr 87 ühinemisvabaduse ja organiseerumisõiguse kaitse kohta ning ILO konventsioon nr 98 organiseerumisõiguse ja kollektiivse läbirääkimisõiguse kaitse kohta. Kuigi kummaski konventsioonis ei ole streigiõigusele, streigi mõistele või töökatkestuse

³² Seletuskiri kollektiivlepingu ja kollektiivse töötüli lahendamise seaduse eelnõu juurde. *Op.Cit.*, lk 47.

³³ R. Blanpain, M. Colucci, F. Hendrickx. Kollektiivse tööõiguse teatud küsimuste õiguslik analüüs: streik. Lõpparuanne. Belgia 2011, lk 8.

³⁴ Constitution of the International Labour Organisation. 01.04.1919. Article 37 Available via: <http://www.refworld.org/docid/3ddb5391a.html>. 07.04.2015.

³⁵ R. Blanpain, M. Colucci, F. Hendrickx. *Op.Cit.*, p 8.

³⁶ T. Annus, A. Henberg, K. Müller. PS § 29. punkt 8.1. - Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne 2012. Arvutivõrgus: www.pohiseadus.ee/ptk-2/pg-29/. (23.04.2016).

määratlemisele otseselt viidatud,³⁷ on ILO mõlemad järelevalveorganid rõhutanud, et streigiõigus on töötajate ja nende organisatsioonide põhiõigus.³⁸ ILO ühinemisvabaduse komitee on selgitanud, et ILO konventsiooniga nr 87 tagatakse muuhulgas töötajate õigus streikida, mis on lahutamatu ja loomulik osa ühinemisvabadusest ning streigiõiguse keelamine ei ole nimetatud konventsiooniga kooskõlas.³⁹ Sellisele seisukohale jõuti juba ühinemisvabaduse komitee algusaastatel, täpsemini nende teisel kohtumisel 1952. aastal. Streigitegevus kuulutati õiguseks ning sätestati aluspõhimõte, mille kohaselt on streigiõigus üks peamisi vahendeid, mida töötajad ja nende ühendused võivad õiguspäraselt kasutada selleks, et edendada ja kaitsta oma majanduslikke ja sotsiaalseid huve.⁴⁰ Sellest tulenevalt on ILO erinevad organisatsioonid ja komiteed oma mitmetes otsustes järjepidevalt rõhutanud streigiõiguse tunnustamise olulisust kõikide organisatsiooniga ühinenud riikide poolt, kus riikidel tuleb ametiühingutele tagada nende õiguste täielik ja universaalne tunnustamine selle kõige laiemas mõttes.⁴¹ Teisisõnu, streigiõigus on tihedalt seotud ühinemisvabadusega, olles töötajate organiseerumisõiguse põhielemente, ametiühingute tegevusvabaduse lahutamatu osa ja seega ka ILO konventsioonidega kaitstud.⁴² Eelpool toodu tähendab seda, et rahvusvahelisel tasandil on töötajate streigitegevus kaitstud olenemata sellest, kas streigiõigus on otsesõnu normatiivaktis reglementeeritud või mitte.

Seega on töötajate õigus streikida ILO konventsioonidega nr 87 ja 98 tagatud, kuigi otsene viide streigiõigusele puudub. Streigiõigust on tunnustatud olulise osana ühinemisvabadusest, ka hoolimata pidevatest vastuseisudest töötajate ja tööandjate esindajate vahel.⁴³ Streigitegevus on

³⁷ Põhjus peitub ajaloos. Eelpool nimetatud kahe konventsiooni vastuvõtmiseks läks aega peaaegu kolmkümmend aastat. Muuhulgas oli selle aeganõudva kolmepoolsete läbirääkimiste protsessi põhjuseks tugevad vastuseisud just ühinemisvabaduse ja streigiõiguse küsimustes. Alles pärast II maailmasõda, mis oli vallandanud globaalse inimõiguste kriisi, suudeti saavutada kompromiss, mis päädis ILO konventsioonide number 87 ja 98 vastuvõtmisega. Läbirääkimiste käigus olid tööandjad põhimõtteliselt nõus töötajate kollektiivse aktsiooni korraldamise õiguse kehtestamisega, kuid lõpuks töötajate esindajad loobusid sellest. Põhjuseks oli tööandjate soov kehtestada streigiõiguse kasutamiseks ulatuslikke piiranguid, mis oleks võinud halvendada töötajate olemasolevat vabadust ühineda. Samal ajal kinnitasid ILO järelevalveorganistatsioonid järjepidevalt, et õigus streikida on oluline osa ühinemisvabadusest ning sellest tulenevalt ka konventsioonidega kaitstud. T.Novitz. *Op.cit.*, pp 95-123.

³⁸ B. Gernigon, A. Odero, H. Guido. *Op.Cit.*, p 8.

³⁹ Freedom of Association. *Op.Cit.*, cls 523, 525.

⁴⁰ B. Gernigon, A. Odero, H. Guido. *Op.Cit.*, p 11.

⁴¹ B. Gernigon, A. Odero, H. Guido. *Op.Cit.*, p 7.

⁴² T.E.Tammeleht. *Op.Cit.*

⁴³ Sellist ILO poolt rakendatavat streigitegevust kaitsvat praktikat on tööandjate organistatsioonid ILO juures püüdnud muuta. Seda just nimelt põhjusel, et ILO konventsioonides ei ole streigiõigusele otseselt viidatud ning seega ei ole selle õiguse teostamine töötajatele ja nende organisatsioonidele tagatud. ILO on mitmel korral võtnud arutluse alla pöörduda Rahvusvahelise Kohtu poole, et lõpetada pidev vaidlus selle üle, kas õigus streikida on konventsioonidega tagatud või mitte. Põhiliselt tööandjate vastuseisu tõttu ei ole senimaani kohtusse pöördutud. Tundub, et töötajate ja tööandjate pidev vastasseis streigiõiguse olemasolu küsimuses on selleks korraks leidnud lahenduse, kuna veebruaris 2015 toimunud ILO erakorralisel kohtumisel tunnustasid ametiühingute ja tööandjate

vahendiks, mida töötajad ja nende ühendused võivad õiguspäraselt kasutada selleks, et kaitsta ja edendada töötajate huve. Õigus streikida on töötajate ja nende ühenduste põhiõigus, mis on osaks ühinemisvabadusest.

Töötajate õiguste ja ühinemisvabaduse kaitse on kajastamist leidnud mitmetes inimõigusi käsitletavates rahvusvahelistes lepingutes. Näiteks on streigiõigus tunnustust leidnud inimõiguste ülddeklaratsioonis. Selle artikkel 23 lõike 4 kohaselt on igal inimesel õigus luua ametühinguid ja oma huvide kaitseks ametühingutesse astuda. Kuna streigiõigus on otseses seoses ühinemisvabadusega, siis on selge, et õigus streikida kuulub inimõiguste hulka.⁴⁴ Inimõigusi iseloomustavad teatavad inimõigustele omased klassikalised põhimõtteid, mis on samaaegselt omased ka streigiõigusele. Näiteks on inimõigused õigused, mis kuuluvad üksikisikule olles võõrandamatud, mida ei saa isikult ära võtta, sealhulgas riigi enda poolt, aga mida on võimalik teatud juhtudel piirata. Inimõigused on universaalsed ja kehtivad kõigile ja kõikjal, olenemata inimese vanusest, soost, rassist, usulisest kuuluvusest jne.⁴⁵ Seega tulenevalt eeltoodust on streigiõigus leidnud tunnustust ka inimõigusena. Samas tuleb arvesse võtta, et streigiõiguse kuulumine üksikisikule muutub sisutühjaks, kui ühingutel keelatakse streike organiseerida või toetada. Seega peab eksisteerima ametiühingute tegevuse kaitse selleks, et kaitsta lõppastmes töötaja õigust streikida. Selle tulemusena kuulub streigiõigus nii üksikisikule kui ka ametiühingule.⁴⁶ Rahvusvahelised konventsioonid nagu EIÕK ja ILO konventsioon 87 annavad õiguse streikida nii töötajate ühingutele kui ka töötajatele.⁴⁷ Seega saab järeldada, et rahvusvahelises õiguses on streigiõigus nii üksikisiku kui ka ametiühingu õigus tulenevalt inimõigustele omasest universaalsusest. Töö autor on seisukohal, et see annab omakorda tunnustust sellest, et streigiõigust ei saa eitada ainuüksi selletõttu, et see ei ole leidnud otsest kajastamist mõnes normatiivaktis.

Eelpool toodule annab kinnitust fakt, et mõnedes rahvusvahelistes allikates on streigiõigus leidnud ka otsest kajastust. Õigusele streikida on otseselt viidatud ÜRO majanduslike,

esindajad streigiõigust osana ühinemisvabadusest, mille tagab ILO konventsioon nr 87. Selle tulemusena loobuti ka ILO peakonverentsi 323. istungjärgul Rahvusvahelise Kohtu poole pöördumisest ILO konventsiooni nr 87 tõlgendamiseks. Vaata: Right to Strike Re-affirmed at ILO. 25.02.2015. International Trade Union Confederation. Available via: <http://www.ituc-csi.org/right-to-strike-re-affirmed-at-ilo>. (07.04.2015); Decisions and other outcomes of the 323rd Session, March 2015. Decision on the fifth item on the agenda: The Standards Initiative. Available via: http://www.ilo.org/gb/decisions/GB323-decision/WCMS_356999/lang--en/index.htm. (07.04.2015).

⁴⁴ K.Ewing. *Laws Against Strikes Revisited*. – C.Barnard, S. Deakin, G.S. Morris (edit). *The Future of Labour Law*. Liber Amicorum Bob Hepple QC. North-America. Hart Publishing: 2004, p 46.

⁴⁵ K.Ewing, *Op.Cit.*, p 47.

⁴⁶ *Ibid.* pp 48, 49.

⁴⁷ *Ibid.*

sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste paktis. Artikkel 8 lõige 1 punkt d järgi kohustuvad riigid tagama töötajatele streigiõiguse tingimusel, et seda õigust teostatakse kooskõlas riigi seadustega. Viidatud artikli lõike 1 punkt a kohustab riike tagama, et igaühel oleks oma majanduslike ja sotsiaalsete huvide realiseerimiseks ning kaitsmiseks õigus moodustada ja koonduda ametiühingutesse. Ametiühingutele peab tagama õiguse funktsioneerida takistamatult ilma igasuguste piiranguteta peale nende, mis on ette nähtud seadusega ja mis on demokraatlikus ühiskonnas vajalikud riikliku julgeoleku või avaliku korra huvides või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitsmiseks (artikkel 8 lõige 1 punkt c). Kui vaadata artikli sisu tervikuna, siis see käsitleb töötajate vabadust ühineda, see tähendab õigust moodustada ametiühinguid.⁴⁸ Seega tunnustatakse ja nähakse streigiõigust esmajoones organiseerunud töötajate ehk ametiühingu õigusena⁴⁹. Kuna viide streigiõigusele asub formaaljuriidiliselt samas artiklis, milles käsitletakse ühinemisvabadust, siis ka sellest tulenevalt saab kinnitust asjaolu, et streigiõigus on osa ühinemisvabadusest. Viidatud artikkel annab igale riigile võimaluse streigiõigust materiaa- ja formaalõiguslikult iseseisvalt reguleerida. Töö autor on seisukohal, et sellest tulenevalt peab olema töötajatele streigiõigus tagatud, kuid riikidel on õigus reguleerida streigitegevust ja selle korraldamise tingimusi, mis annab võimaluse streigiõiguse piiramisele. Riikide streigiõiguse piiramise vabadusele seab aga pakti artikkel 8 lõige 3 piirangud: riikidel, kes on ILO konventsiooniga 87 ühinenud, tuleb streigiõiguse piiramisel silmas pidada, et riigisisene õigus ei tohi kahjustada ILO konventsioonis 87 sätestatud garantiisid ning riigis ei tohi rakendada seadust sel viisil, mis neid garantiisid kahjustaks. Kuna ILO konventsiooniga 87 tagatakse ehk garanteeritakse isikute ühinemisvabadus, mille eesmärgiks on edendada ja kaitsta nende majanduslikke ja sotsiaalseid huve, peab riik streigiõiguse piiramisel seda arvesse võtma. Seega võib asuda seisukohale, et artikkel 8 sätestab paktist osavõtivatele riikidele kohustuse tagada isikute ühinemisvabadus, mille eesmärgiks on edendada ja kaitsta nende majanduslikke ja sotsiaalseid huve. Siinkirjutaja arvamuse kohaselt ei tohi selliseid põhimõtteid unustada ka poliitilise streigiõiguse küsimuse käsitlemisel, sest eelpool toodu põhjal ei ole võimalik asuda vaikimisi seisukohale, et kui streigiõigus on osa ühinemisvabadusest, siis poliitiline streik seda ei ole.

Siiski ei anna ühinemisõigus alati üksi alust streigiõiguse teostamiseks.⁵⁰ Streigiõiguse õpetuse kohaselt on asutud seisukohale, et õigus streikida tuleb vahetult põhiseadusega tagatud

⁴⁸ T. E. Tammeleht. *Op.Cit.*

⁴⁹ T. E. Tammeleht. *Op.Cit.*

⁵⁰ T. E. Tammeleht. *Op.Cit.*

ühinemisõigusest ja/või kollektiivlābirāākimiste õigusest.⁵¹ Traditsiooniliselt nähakse streigiõiguse eeldusena siiski kollektiivlābirāākimiste õiguse realiseerimist praktikas, kus ühinemisvabadus realiseerub esmajoonel kollektiivlābirāākimiste teel.⁵² See tähendab, et töötajad võivad oma huvide kaitseks korraldada streigi üksnes siis, kui on eelnenud kollektiivlābirāākimised, mis on ummikusse jooksnud.⁵³ Kollektiivlābirāākimiste teostamine on vahendiks töötajate heaolu ja huvide, nagu näiteks paremad töötingimused, kõrgem töötasu, saavutamisele ning selle tulemiks on üldjuhul kollektiivlepingu sõlmimine. Kollektiivlābirāākimiste õigus on osa kollektiivlepinguteooriast ja seda ei tohi segamini ajada lābirāākimistega, mida tööturu osapooled on õigustatud pidama muudel seaduslikel eesmärkidel.⁵⁴ Seega on streigiõigus leidnud tunnustust ühinemisvabaduse osana eelkõige siis, kui sellele on eelnenud kollektiivlābirāākimised.

Streigiõiguse sidumine kollektiivlābirāākimistega on kajastamist leidnud nii Euroopa Liidu põhiõiguste hartas, kui ka Euroopa sotsiaalharta. Euroopa Liidu õigus ühinemis- ja streigiõiguse valdkonda detailsemalt ei reguleeri. Euroopa Liidu toimimislepingu⁵⁵ artikkel 153 punkt 5 välistab nimetatud aluslepingu sätete kohaldamise muuhulgas ühinemisõiguse ja streigiõiguse valdkonnas. See tähendab, et Euroopa Liit ei toeta ega täienda liikmesriikide meetmeid aluslepinguga määratud eesmärkide saavutamiseks streigiõiguse valdkonnas. Üldine streigiõigus on siiski sätestatud Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklis 28.⁵⁶ Viidatud artikli järgi on töötajatel ja tööandjatel või nende organisatsioonidel ühenduse õiguse ning liikmesriigisisese õiguse ja tavade kohaselt õigus pidada lābirāākimisi kollektiivlepingute üle ja neid sõlmida ning huvide konflikti korral kollektiivselt oma õigusi kaitsta, sealhulgas streikida. Streigiõigust on tunnustatud ka Euroopa Liidu kohtus. Oma neljas lahendis, mis kõik puudutavad ametiühingute korraldatud ühisaktsioone riigiülel, tuntud ka kui *Viking Quartet*⁵⁷, on Euroopa Liidu Kohus jõudnud seisukohale, et streigiõigus on küll põhiõigus, kuid streigiõiguse ja Euroopa Liidu selliste aluspõhimõtete nagu teenuste vaba liikumise ja

⁵¹ A.T.J.M Jacobs. The Law of Strikes and Lockouts - Blanpain, R. (edit). Comparative labour law and industrial relations in industrialized market economies. Xth and revised edition. The Netherlands. Kluwer Law International 2010, p 662.

⁵² T. E. Tammeleht. *Op.Cit.*

⁵³ *Ibid.* vrdl.

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioon. - ELT C 326/01. (ELT-s ilmunud 26.10.2012).

⁵⁶ Seletuskiri kollektiivlepingu ja kollektiivse töötüli lahendamise seaduse eelnõu juurde. *Op.Cit.*, lk 46.

⁵⁷ ECJ 11.12.2007. C-438/05 *Viking Line ABP jt.*; ECJ 18.12.2007. C-341/05 *Laval un Partneri Ltd jt.*; ECJ 03.04.2008. C-346/06 *Dirk Rüffert v Land Niedersachsen*; ECJ 19.06.2008. C-319/06 *Commission v Luxemburg*.

ettevõtlusvabaduse kollisiooni korral on viimased üliluslikud.⁵⁸ Töötajate õigus organiseerida ühisaktsioone on tunnustatud kuni sinnamaani, mis ei ulatu liikmesriigi sisemajandusest kaugemale ega väljapoole töösuhteid. See tähendab, et piiriülese tegevuse korral on töötajate aktsioonid piiratud juhul, kui need takistavad Euroopa Liidu majandusvabaduste teostamist.⁵⁹ Töö autor on seisukohal, et tegemist ei ole iseenesest üllatusliku seisukohaga kui arvestada, et Euroopa Liidu puhul on tegemist majandusühendusega, kus esiplaanil on eelkõige siseturu toimimist edendavad majanduslikud eesmärgid.

Ka Euroopa sotsiaalõiguste komitee, mis monitoorib Euroopa sotsiaalharta, on seisukohal, et streik peab olema seotud kollektiivläbirääkimistega.⁶⁰ Euroopa sotsiaalharta artikkel 6 lõige 4 sätestab: selleks, et rakendada tulemuslikult õigust pidada kollektiivläbirääkimisi, kohustuvad lepingupooled tunnustama töötajate ja tööandjate õigust korraldada ühisaktsioone huvikonfliktide korral, sealhulgas õigust streikida, järgides kohustusi, mis tulenevad varem sõlmitud kollektiivlepingutest. Samas erinevalt Euroopa Liidu põhiõiguste hartas sätestatust ei seo Euroopa sotsiaalharta streigiõigust otseselt selliste kollektiivläbirääkimistega, mille eesmärgiks on kollektiivlepingu sõlmimine.

Seega tunnustab Euroopa Liit streigiõigust juhul, kui selle teostamine ei takista Euroopa Liidu aluspõhimõtete toimimist. Euroopas on streigitegevus seotud tekkinud huvikonfliktidega ja kollektiivläbirääkimistega ning Euroopa Liidu põhiõiguste harta kohaselt ka kollektiivlepingu sõlmimisega. Seega sisuliselt on streigiõigus seotud kollektiivläbirääkimistega, mille lõppeesmärk on kollektiivlepingu sõlmimine. ILO käsitluse kohaselt on streigiõigus osa ühinemisvabadusest, mille eesmärk on isikute sotsiaalsete ja majanduslike huvide edendamine ja kaitsmine. Seda toetab ka ÜRO majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste pakt. ILO ei seo streigiõigust ainuüksi kollektiivläbirääkimistega ning selle tõttu on streigiõiguse teostamine õigustatud väga laiadel eesmärkidel ja olukordades. Sellest tulenevalt saab asuda seisukohale, et kuigi nii Euroopas kui ka rahvusvahelisel tasandil on streigiõigus osa ühinemisvabadusest ning streigitegevuse eesmärk on sama ehk töötajate majanduslike ja sotsiaalsete huvide kaitse, siis Euroopas on ära piiritletud, millistes olukordades selliste eesmärkide nimel on streigitegevus õigustatud.

⁵⁸ G.Tavits. The Right to Collective Action in Labour Relations in Estonia: Is the Right to Organise a Strike Guaranteed? – *Juridica International* 2014/21, p 222.

⁵⁹ *Ibid.*, p 222.

⁶⁰ B.Hepple. *Op.Cit.*, p 5.

Sarnaselt Euroopale on Eestis streigiõigus seotud kollektiivläbirääkimistega. Täpsemalt sõltub õigus streikida töötüli olemasolust.

Eesti Vabariigi põhiseaduse § 3 teise lause kohaselt on rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtted ja normid Eesti õigussüsteemi lahutamatu osa. Põhiseaduse § 123 kohaselt ei sõlmi Eesti Vabariik välislepinguid, mis on vastuolus põhiseadusega ning kui Eesti seadused või muud aktid on vastuolus Riigikogu poolt ratifitseeritud välislepingutega, kohaldatakse välislepingu sätteid. Seega on „Eesti õigusruumis streigiõigust tunnustatud nii põhiseaduslike printsiipide kaudu kui ka *expressis verbis* deklaratsiooniga põhiõiguste ja -vabaduste kataloogis. Põhiseaduslike printsiipide seas on erilise tähtsusega rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtete ja normide Eesti õigussüsteemi integreerituse ja rahvusvahelise õiguse ülimuslikkuse printsiip“⁶¹.

Põhiseaduse § 29 lõige 5 tagab igaühele õiguse vabalt kuuluda töötajate ja tööandjate ühingutesse ja liitudesse. Lisaks sätestab nimetatud lõige, et töötajate ning tööandjate ühingud ja liidud võivad oma õiguste ja seaduslike huvide eest seista vahenditega, mida seadus ei keela. Streigiõiguse kasutamise tingimused ja korra sätestab seadus. Seega seob põhiseaduse § 29 lõige 5 streigiõiguse ühinemisvabaduse osaks. Viidatud paragrahvi lõikes 5 sätestatud ühinemisõigus hõlmab järgnevaid õigusi: asutada töötajate ning tööandjate ühingu ning astuda nende liikmeks, mitte olla töötajate ning tööandjate ühingu liige, pidada kollektiivläbirääkimisi, kasutada kollektiivseid survemeetmeid enda sotsiaalsete ja majanduslike huvide kaitseks, mille hulka kuulub ka töötajate õigus sel eesmärgil streikida.⁶² Põhiseadus lähtub töötajate ja tööandjate ühingute ja liitude poolt oma õiguste ja huvide eest seismise vahendite ja meetodite reguleerimisel dispositiivsuse põhimõttest ehk teisisõnu tähendab see, et lubatud on kõik vahendid, mis ei ole seadusega keelatud.⁶³ Põhiseaduse § 29 lõike 5 isikuline kaitseala hõlmab töötajate ühinemisvabaduse puhul kõiki palgatöötajaid, sealhulgas ka ametnikke, ning tööandjate osas kõiki eraõiguslikke tööandjaid ning põhiseaduse § 9 lõike 2 kohaselt ka juriidilisi isikuid.⁶⁴ Seadusandjal on põhiseaduse § 29 lõike 5 järgi kohustus hoiduda töötajate ning tööandjate ühinemisvabadusse sekkumast, kuid samal ajal on seadusandjal ka, tulenevalt põhiseaduse § 14⁶⁵, ülesanne sätestada korraldus ja menetlus, mis

⁶¹ T. E. Tammeleht. *Op.Cit.*

⁶² T. Annus, A. Henberg, K. Müller. PS § 29. *Op. Cit.*, punkt 8.2.

⁶³ R. Maruste. Konstitutsionalism ning põhiõiguste – ja vabaduste kaitse. Tallinn: Juura 2004, lk 464.

⁶⁴ T. Annus, A. Henberg, K. Müller. PS § 29. *Op. Cit.*, punkt 8.2.

⁶⁵ „Õiguste ja vabaduste tagamine on seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus.“

on vajalik ühinemisõiguse teostamiseks.⁶⁶ Lisaks on seaduseandja kohustus kehtestada ühinemisvabadusele piirangud, kui need on vajalikud teiste isikute põhiõiguste ja -vabaduste kaitseks: näiteks piirangud streigiõiguse kasutamisele seoses vajadusega kaitsta ühiskonnaliikmete tervist või tööandja ettevõtlusvabadus- ja omandipõhiõigust.⁶⁷

Töötajate ühinemisõiguse väga oluline osa on õigus kasutada kollektiivseid survemeetmeid, sealhulgas õigus piketeerida ja streikida oma sotsiaalsete ja majanduslike huvide nimel.⁶⁸ Õigus streikida sotsiaalsete ja majanduslike huvide nimel on põhiseaduse § 29 lõike 5 kaitsealas juhul, kui kollektiivne töötajate aktsioon on seostatav konkreetsete streikijate sotsiaalsete või majanduslike huvidega (näiteks töötajate aktsioonid kodakondsuspoliitika muutmiseks või Poola õpetajate toetuseks sinna alla ei kuulu).⁶⁹ Rait Maruste seisukohast tunnistab põhiseadus streigiõigusena töötajate ja tööandjate ühingu- ja liitude õigust kui kollektiivset ja radikaalset avaldust oma huvide kaitseks. Põhiseadus keelab streigiõiguse kasutamise otsestel poliitilistel eesmärkidel ja põhiseadusliku korra vägivaldseks muutmiseks.⁷⁰ Töö autor on Rait Maruste seisukohaga nõus. Üldjuhul ei ole ühisaktsioonide eesmärgiks töötajate majanduslike ja sotsiaalsete tööalaste huvide kaitse, kui streigitakse otsestel poliitilistel põhjustel. Kuigi teatud juhtudel võib see seisukoht olla vaieldav, näiteks kui streigitakse autoritaarse riigikorra vastu. Veel vähem saab õigustust otsida oma huvide eest seismisele vägivaldsel teel.

Töötajate survemeetmetele proportsionaalseid piiranguid, sealhulgas reguleerida seadusandjal nende kasutuselevõtu korraldust, lubavad seada nii põhiseadus kui ka rahvusvaheline õigus. Seadusandjal on lubatud piirata streigiõigust ühiskonna toimimise, turvalisuse ning elanike tervise tagamise eesmärgil, samuti selleks, et kaitsta tööandjate õiguste põhiseadusvastast riivet. See annab õiguse keelata streikimine relvajõududes ning politseis, riigi nimel avalikku võimu teostavate isikute osas ning piirata erasektori töötajate osas, kes osutavad elanikkonnale elutähtsaid teenuseid. Täielikult nendes sektorites streikimist keelustada ei või. Seda võib teha üksnes osas, mis on vajalik, et elanikkonnale oleks tagatud n-ö miinimumteenus (elutähtsateks teenusteks on näiteks elektrienergia-, tuletõrje-, haigla-, lennujuhtimisteenused). Kõigis sektorites, kus streigitegevust on ulatuslikult piiratud või üldse keelatud on keelatud või ulatuslikult piiratud, tuleb töötajatele tagada muud efektiivsed võimalused oma tööalaste

⁶⁶ T. Annus, A. Henberg, K. Müller. PS § 29. *Op. Cit.*, punkt 8.2.

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ T. Annus, A. Henberg, K. Müller. PS § 29. *Op. Cit.*, punkt 8.5.

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ R. Maruste. *Op. Cit.*, lk 464.

huvide eest seismiseks (näiteks töötajate kaasamine neid puudutavate regulatsioonide koostamisse, tagada kiire tööalaste vaidluste lahendamise võimalus jmt).⁷¹

Põhiseaduse § 29 lõike 5 viimase lause kohaselt sätestab streigiõiguse kasutamise tingimused ja korra seadus. Põhiseaduse § 11 esimese lause kohaselt tohib õigusi ja vabadusi piirata ainult kooskõlas põhiseadusega. Põhiseaduse § 3 lg 1 esimese lause kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Tegemist on lihtsa seadusereservatsiooniga ehk seaduseandjale on antud volitus põhiõiguse piiramiseks.⁷² Materiaalõiguslikult võimaldab lihtne seadusereservatsioon piirata põhiõigust igal põhjusel, mis ei ole põhiseadusega keelatud ning põhiseadusega mittevastuolus oleval eesmärgil. Piirangu põhjuseks võib olla iga avalik huvi. Samas ei tähenda avalikes huvides formaalselt korrektse seaduse olemasolu, et riive on põhiseadusega kooskõlas. Põhiseaduspärasuse tuvastamiseks tuleb läbida kõik põhiõiguste tuvastamisskeemis ette nähtud mõttekäigud, eelkõige tuleb tuvastada seaduse proportsionaalsus.⁷³ Viidatud lihtsa seadusereservatsiooni alusel on seadusandja loonud kollektiivse töötüli lahendamise seaduse⁷⁴, mis näeb streikimist ette kollektiivse töötüli osapooltele ehk töötajate, töötajate ühingu või liidu ja tööandja, tööandjate ühingu või liidu vahel tekkinud lahkarvamuste korral, mis on tekkinud kollektiivlepingu sõlmimisel ja täitmisel ning uute töötingimuste kehtestamisel (KTTLS § 2 ja § 3). Seega on Eestis streigiõigus seotud kollektiivlähirääkimistega ja kollektiivse töötüliga töötaja ja tööandja vahel.

Eelpool toodust tulenevalt saab asuda seisukohale, et põhiseadus määratleb streigiõiguse töötajate ühinemisvabaduse osana, just nagu seda teeb rahvusvaheline õigus. Rahvusvaheliste streigiõiguse allikate ühise nimetajana saab välja tuua töötajate huvide kaitse, mis on ühinemisvabaduse ja streigiõiguse teostamise eesmärgiks. Töö autor on seisukohal, et põhiseadus on kooskõlas rahvusvaheliste lepingutega ning seega on isikutele põhiseadusega tagatud rahvusvaheliselt tunnustatud ühinemisvabadus ja streigiõigus. Põhiseadusest tuleneva lihtsa seadusereservatsiooniga on seadusandja streigiõigust kitsendanud sarnaselt Euroopa sotsiaalhartale ja Euroopa Liidu põhiõiguste hartale, mille tulemusena on streik tegelikult üks menetluslik vahend kollektiivsete töövaidluste lahendamisel. Töö autor on seisukohal, et streigiõiguse sidumine kollektiivlähirääkimistega ja kollektiivlepingute sõlmimisega seob

⁷¹ T. Annus, A. Henberg, K. Müller. PS § 29. *Op. Cit.*, punkt 8.5.

⁷² T. Annus, A. Henberg, K. Müller. PS § 29, *Op. Cit.*, sissejuhatuse punkt 8.

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ Kollektiivse töötüli lahendamise seadus. RT I 1993, 26, 442... RT I, 16.10.2015, 2.

töötaja õiguse streikida kollektiivlepingu osapooleks oleva subjekti vastu, kelleks on töötaja tööandja. Kuigi streigiõigus on oluline osa kollektiivlääbirääkimistest, on ILO seisukohal, et seda ei tohiks piirata üksnes kollektiivlääbirääkimistega, kuna streik on võimas vahend töötajatele, mida saavad töötajad kasutada oma huvide eest seismisel laiemalt.

Eelpool tulenevast on streigiõigus oluline osa töötajate ühinemisvabadusest, mille eesmärgiks on koonduda, et kaitsta töötajate õigustatud huve. Et liikuda lähemale käesolevas töös püstitatud eesmärgile ehk teha kindlaks, kas streigitegevus on õigustatud ka poliitilistel eesmärkidel, tuleb analüüsida streigiõiguse olemust ja selle eesmärke konkreetselt. Ülevaade Eesti ning teiste riikide streigiõiguse käsitlest annab hea tunnetuse streigi olemusest ja selle eesmärkidest. Millised on streigi tunnused, eesmärgid ning millisel viisil on streigitegevust töötajatel võimalik oma huvide kaitseks kasutada, on käsitlemist leidnud järgnevas peatükis.

1.2 Streigi olemus ja selle eesmärgid

1.2.1. Streigi olemus

Kuigi streigiõigus on rahvusvahelise õiguse kohaselt tunnustust leidnud, siis ühte universaalset streigi mõistet rahvusvahelisel tasandil ei eksisteeri ning streigi mõiste sisustamine ja selle allikad olenevad iga riigi oma õiguskorrast.⁷⁵ Riikidevahelised erinevused streigiõiguse reguleerimisel tulenevad suuresti ajaloo-, poliitika-, majandus- ja kultuuriteguritest. Streigiõigust peetakse igale riigile omase töösuhete süsteemi osaks koos sellele ainuomaste tunnustustega.⁷⁶ ILO ekspertkomitee on seoses streigi määratlusega nentunud, et mistahes töökatkestust, ükskõik kui lühikest ja piiratud, võib üldiselt lugeda streigiks. Raskem on streiki määratlada, kui mingit töökatkestust kui sellist ei ole, aga toimub näiteks tööaeglustus (*go-slow-strike*) või rangelt reeglite järgi töötamine (*work-to-rule*). Tegelikult on need streigiaktsiooni vormid sageli niisama töötegemist halvavad kui täielikud töökatkestusedki. ILO ekspertkomitee on seisukohal, et piiranguid streigiaktsiooni vormide suhtes saab pidada õigustatuks siis, kui aktsioon lakkab olemast rahumeelne.⁷⁷

⁷⁵ A.T.J.M Jacobs. The Law of Strikes and Lockouts. *Op.Cit.*, p 664.

⁷⁶ R. Blanpain, M. Colucci, F. Hendrickx. *Op.Cit.*, lk 26.

⁷⁷ Freedom of Association and Collective Bargaining. International Labour Conference 81st Session 1994. General Survey of the Reports. International Labour Office: Geneva 1994, cl 173. Available via: [http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09661/09661\(1994-81-4B\).pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09661/09661(1994-81-4B).pdf). (17.04.2015).

Peamiselt seostatakse streigiõigust töökatkestuse korraldamisega juhul, kui kollektiivsed läbirääkimised tööturu osapoolte vahel on ebaõnnestunud: osapooled ei suuda kokkuleppele jõuda ning tekib kollektiivne töötüli. Enamikus riikides oleneb streigiõiguse teke sellest, kas tekkinud konflikti on püütud lahendada. See tähendab, et kas on kohaldatud kollektiivse töötüli puhuks ettenähtud menetlusi.⁷⁸ Vastavaid menetlusi on mitmeid ning sinna hulka võivad kuuluda kohustuslik lepitamine, vahendamine, streigist etteteatamine ja streigiküsitlus, mille rakendamise kohustus võib tuleneda juba sõlmitud kollektiivlepingust või kehtivast õigusest endast.⁷⁹

Töötüli võib puudutada erinevaid tüüpe konflikte. Konflikti allikaks võivad olla palgatingimuste muutus, vastuseis töötingimuste halvemaks muutmiste eest, ettevõtte otsus sulgeda mõni tootmisüksus, mis toob kaasa koondamislaine, samuti võib streik olla vahendiks protestimaks juhtimispoliitika ja selle praktiseerimise vastu.⁸⁰ Kollektiivsete töötülide puhul eristatakse õiguskonflikte ja huvikonflikte ning üldjuhul on streigiõigus rakendatav huvikonfliktide korral.

Huvikonfliktid puudutavad teoreetilise käsitluse järgi huvide pärast tekkivaid vaidluseid kollektiivlepinguga või õigusaktidega hõlmamata küsimustes ja seega muutusi kehtivates kollektiivsetes eeskirjades (st lepingu uuendamist või läbi rääkimata küsimusi, tähtaegu, töötingimusi jne)⁸¹ Huvikonfliktid tekivad kui osapoolte erinevad majandushuvid omavahel põrkuvad.⁸² Huvide üle tekkinud vaidlustele on omane olukord, kus erimeelsused tekivad osapoolte õiguste ja kohustuste kindlaks määramisel või juba kehtivate õiguste ja kohustuste muutmisel. Sisuliselt on alati tegemist huvivaidlusega, kui puudub selle lahendamiseks õiguslik alus. Huvikonflikt tekib üldjuhul siis, kui üks osaline, näiteks ametiühing, teeb ettepaneku reguleerida mingit küsimust ühte moodi (tõsta töötasu teatud protsendi võrra, sätestada asutuse tööaeg kindlatel tingimustel jne.) ja teine osapool, kellel ei ole kohustust ettepanekuga nõustuda, sellega ka ei nõustu.⁸³ Seega iseloomustab huvikonflikti osapoolte erinevate huvide vastasseis. Õiguskonflikt aga tähendab vaidlust kehtivast lepingust või õigusaktist tulenevate kohustuste täitmise ja õiguste tõlgendamise ning kasutamise üle, mille lahendamiseks on

⁷⁸ M. Tiraboschi, P. Tomassetti. Huvikonflikti korral kohaldatavad menetluste õiguslik analüüs Eestis. Eesti Sotsiaalministeeriumi nimel 2011, lk 42.

⁷⁹ M. Tiraboschi, P. Tomassetti. *Op.Cit.*, lk 42.

⁸⁰ A.T.J.M Jacobs. The Law of Strikes and Lockouts. *Op.Cit.*, p 672.

⁸¹ M. Tiraboschi, P. Tomassetti. *Op.Cit.*, lk 30.

⁸² A.T.J.M Jacobs. The Law of Strikes and Lockouts. *Op.Cit.*, p 672.

⁸³ M. Tiraboschi, P. Tomassetti. *Op.Cit.*, lk 30.

olemas normatiivne alus (õigusakt või leping).⁸⁴ Õigusvaidluste korral on õiguskaitsevahendid määratud seadustega ning vaidluste lahendamise kord võib olla ära toodud ka lepingus endas. Sellega on püütud õiguskonfliktide korral streigiõiguse kasutamist vältida.⁸⁵ Selline kord on kooskõlas ka Euroopa Sotsiaalharta artikkel 6 lõike 4 sõnastusega, mis sätestab, et streigiõigus on piiratud üksnes huvikonfliktidega. Töö autor on seisukohal, et streigiõiguse tekkimise sidumine üksnes huvikonfliktidega ning mitte õiguskonfliktidega kui juriidiliste vaidlustega, on õigustatud, sest teatavasti mõistab õigust ainult kohus. Autori hinnangul ei oleks mõeldav olukord, kui streigitegevust kasutatakse kui mõjutusvahendit omakasu eesmärgil tegelikult juba kokkulepitud lepingutingimuste endale sobivas suunas tõlgendamisel, täitmisel või rikkumisel.

Kuna kollektiivsed töösuhted on praktikas väga keerulised võib piiri tõmbamine nende kahe vaidlusliigi vahele olla nende ebamäärasuse tõttu raske.⁸⁶ Õigus- ja huvikonfliktidel on vahet tehtud Põhjamaades, Kanadas, Uus-Meremaal, Saksamaal, Luksemburgis, Šveitsist, Portugalis, Ungaris ja vähemal määral ka Hollandis. Paljudes riikides nagu Ühendkuningriigis, Belgias, Bulgaarias, Itaalias ja Prantsusmaal on õigus- ja huvikonfliktidel vahet tegemine ebaoluline.⁸⁷ Eestis kehtiva õiguse kohaselt ei ole selget vahet tehtud õigus- ja huvikonfliktidel, kuid KTTLS § 2 lg 2 tulenevalt saab asuda seisukohale, et streigiõigus on seotud siiski huvikonfliktiga, kuna töökatkestust määratletakse kui eesmärki saavutada teatud järeleandmised tööalastes nõudmistes. Kui arvestada käesoleva uurimustöö eesmärki, milleks on välja selgitada poliitiliselt motiveeritud streigi koht streigiõiguses, siis tulenevalt eeltoodust võiks asuda seisukohale, et ka poliitilised streigid peavad olema seotud huvivaidlustega.

Eestis kehtiva õiguse kohaselt reguleerib streigi mõistet ja selle olemust kollektiivse töötüli lahendamise seadus. Streigiõiguse teostamine on seotud lahendamata töötüliga. KTTLS § 2 lg 1 kohaselt on kollektiivne töötüli lahkarvamus tööandja või tööandjate ühingu või liidu ja töötajate või töötajate ühingu või liidu vahel, mis on tekkinud kollektiivlepingute sõlmimisel ja täitmisel ning uute töötingimuste kehtestamisel. Sellest tulenevalt on kollektiivne töötüli huvide (töötajate ja tööandjate vahel esinevad lahkarvamused) ning mitte õiguste üle tekkinud vaidlus, sest konflikt on rangelt seotud läbirääkimiste ja eelkõige kollektiivlepingu sõlmimisega (uute

⁸⁴ *Ibid.*

⁸⁵ A.T.J.M Jacobs. The Law of Strikes and Lockouts. *Op.Cit.*, p 673.

⁸⁶ M. Tiraboschi, P. Tomassetti. *Op.Cit.*, lk 30.

⁸⁷ A.T.J.M Jacobs. The Law of Strikes and Lockouts. *Op.Cit.*, p 673.

töötingimuste kehtestamisega).⁸⁸ Lisaks sätestab KTTLS § 12 lg 1, et kollektiivlepingu täitmisest tuleneva vaidluse korral on poolel õigus pöörduda töövaidluskomisjoni või kohtusse. KTTLS § 2 lg 2 kohaselt, streik on töökatkestus, mis toimub töötajate või töötajate ühingu või liidu algatusel, et saavutada tööandjalt või tööandjate ühingult või liidult järeleandmisi seaduslikes tööalastes nõudmistes. Niisuguse määratluse järgi võib liigitada streigiõiguse suhteliseks õiguseks ehk õiguseks, mis tekib isikul tema suhte tõttu teise isikuga. Selleks on töötajate tööandja või tööandjate liit, millest tulenevalt saavad töötajad või ametiühingud streigiõigust kasutada üksnes tööandjate või tööandjate liitude vastu.⁸⁹ Nii sätestabki KTTLS § 3 lg 1, mille kohaselt on kollektiivse töötüli poolteks tööandja või tööandjate ühing või liit ning töötajad või töötajate ühing või liit. Seega on Eestis streigiõigus seotud töösuhte osaliseks oleva poolega. Töö autori hinnangul saab eelpool toodust tulenevalt asuda järgmisele kokkuvõtvale seisukohale. Streigiõigus kui õigus töötegemine teatavatel juhtudel katkestada, on seotud kollektiivse töötüliga, mis on tekkinud huvikonflikti tõttu töötaja ja tööandja vahel ning millega töötajad survestavad tööandjaid teatud järeleandmiste tegemisele.

Sarnaselt on käsitletud streiki ja selle olemust ka Riigikogu menetlusest välja langenud kollektiivlepingu ja kollektiivse töötüli lahendamise seaduse (KLTLS) eelnõus. Vastavalt KLTLS eelnõu §-ile 32 on kollektiivne töötüli lahkarvamus töötajate, ametiühingu, ametiühingute liidu või ametiühingute keskliidu ja tööandja, tööandjate liidu või tööandjate keskliidu vahel, mis tekib, kui pooled ei saavuta kokkulepet töösuhtetingimuste üle, sealhulgas jäävad lahkarvamusele töötingimuste reguleerimises või ei täida kollektiivlepingut. Eelnõu § 32 järgi on lahkarvamuseks ka tüli, mis tekib kollektiivlepingu tingimuste kohaldamise erineva tõlgendamise tõttu või kui üks pool keeldub teise poolega kollektiivlepingu läbirääkimisi üldse pidamast.⁹⁰ Töötülid seoses töösuhtetingimuste, kaasa arvatud töötingimuste kehtestamisega, tekivad enamasti seoses kollektiivlepingu normatiivsete tingimustega (töö- ja puhkeaeg, töötasu, töökeskkond jt), kuid samas võivad töötülid tekkida ka selliste kokkulepitavate töösuhtetingimuste kehtestamisel nagu seda on töörahu pidamine ja kollektiivlepingu täitmise kontrollimine, täiendavate hüvede andmine, töökorraldus, tööandja ja ametiühingu omavahelised suhted jmt.⁹¹ KLTLS eelnõu § 53 kohaselt on streik töökatkestus, mille eesmärk on töötüli korral survestada tööandjat, tööandjate liitu või tööandjate keskliitu töösuhtetingimuste, sealhulgas töötingimuste reguleerimises kokku leppima. KLTLS eelnõu

⁸⁸ M. Tiraboschi, P. Tomassetti. *Op.Cit.*, lk 6.

⁸⁹ M. Tiraboschi, P. Tomassetti. *Op.Cit.*, lk 5.

⁹⁰ Seletuskiri kollektiivlepingu ja kollektiivse töötüli lahendamise seaduse eelnõu juurde. *Op.Cit.*, lk 34.

⁹¹ *Ibid.*

seletuskirja kohaselt täpsustatakse sellega praegu kehtivat ehk KTTLS § 2 lg 2 sätestatud streigimääratlust sedastades, et streik on selline töötajate või ametiühinguühenduste initsieeritud töökatkestus töötüli korral, mille eesmärk on survestada tööandjat, tööandjate liitu või tööandjate keskliitu kokku leppima seaduslikes nõudmistes kehtestada sellised töösuhtetingimused, sealhulgas töötingimused, mis streigis osalejaid rahuldavad.⁹² Töö autori hinnangul on eelnõuga püütud kollektiivse töötüli mõistet küll täpsustada, kuid tegelikult on sisuline pool jäänud kehtiva õigusega võrreldes samaks. Samuti on eelnõus jäädud streigiõiguse rakendamise puhul huvivaidluste piiridesse, sest eelnõu näeb ette, et kollektiivlepingu täitmise pinnalt kerkivad õigusvaidlused lahendatakse kohtus.⁹³ Eelnõuga on siinkirjutaja hinnangul paremini täpsustatud streigi mõistet. Kui kehtiva õiguse kohaselt on streik vahend, et saavutada tööandjalt järeleandmisi seaduslikes tööalastes nõudmistes, siis eelnõu kohaselt on konkreetselt välja toodud, et streigiga survestatakse tööandjat töötingimustes kokku leppima. Semantilisel mõjub eelnõu versioon tugevamalt töötajate õigusi kaitsvamana. Seega saab töö autori hinnangul asuda eelpool toodust tulenevalt eelnõus kajastatud streigi olemuse kohta sarnasele seisukohale nagu see on kehtiva õiguse osas: streigiõigus on seotud kollektiivse töötüliga, mis on tekkinud huvikonflikti tõttu töötaja ja tööandja vahel ning millega töötajad survestavad tööandjaid endale sobivamates töötingimustes kokku leppima.

KLTLS eelnõus on võetud kasutusel töökatkestuse legaalseaduse definitsioon, mis kehtivas õiguses puudub. KLTLS-i eelnõu § 52 lg 1 kohaselt on töökatkestus töö peatamine töötajate või tööandja poolt, mille eesmärk on survestada (streigi, hoiatusstreigi ja töösulu korral) või toetada (toetusstreigi korral) töötüli korral töösuhtetingimuste, sealhulgas töötingimuste reguleerimises kokkuleppe saavutamist. Töökatkestuse liikideks on streik, hoiatusstreik, toetusstreik ja töösulg.⁹⁴ Seega ei tähenda töökatkestus (ehk streik) igasugust töö peatamist, vaid just eesmärgiga survestada teist poolt kokkuleppele jõudmisel. Töö autor on seisukohal, et selline streigi olemuse ja mõiste määramine KLTLS-is ei ole erinev praegu kehtivast õigusest. Pigem on seda eelnõuga täiendatud ja täpsustatud.

Kehtiv KTTLS ei keela ega sätesta muude ühisaktsioonide kasutamise võimalust nagu näiteks *working-to-rule* ehk rangelt reeglite järgi töötamine, *go-slow* ehk töötegemise tahtlik aeglustamine, istumisstreik, boikott või blokaad. Samas ametiühingute seaduse⁹⁵ § 18 lg 1

⁹² Seletuskiri kollektiivlepingu ja kollektiivse töötüli lahendamise seaduse eelnõu juurde. *Op.Cit.*, lk 45.

⁹³ Seletuskiri kollektiivlepingu ja kollektiivse töötüli lahendamise seaduse eelnõu juurde. *Op.Cit.*, lk 72.

⁹⁴ Seletuskiri kollektiivlepingu ja kollektiivse töötüli lahendamise seaduse eelnõu juurde. *Op.Cit.*, lk 45.

⁹⁵ Ametiühingute seadus. RT I 2000, 57, 372... RT I, 12.07.2014, 27.

punkt 6 annab ametiühingutele pädevuse oma eesmärkide saavutamiseks korraldada seadustes ettenähtud korras koosolekuid, miitinguid, tänavarongkäike, pikette ja streike. Samamoodi ei sätesta KLTLS eelnõu muude ühisaktsioonide korraldamise õigust. Eelnõu seletuskirjas on selgitatud, et eelnõu ei reguleeri mitte töökatkestuse korraldamise õigust ja põhimõtteid üldse ja mis iganes juhul, vaid üksnes töökatkestust kollektiivse töötüli ja selle lahendamise kontekstis.⁹⁶ Kuna *working-to-rule* ja *go-slow* puhul on tegemist osalise töökatkestusega, mis võib mõjuda nagu täielik töökatkestus,⁹⁷ siis on töö autor seisukohal, et ka sellisel viisil streikimine ei ole kehtiva õiguse kohaselt keelatud ning streigiõiguse reguleerimisel tuleks selles osas võtta kindel seisukoht.

Kuigi Saksamaal streigi legaalseaduslikkus puudub ning ükski seadus streigiõigust üksikasjalikult ei reguleeri, on töövõitlust puudutav peaaegu eranditult loodud kohtuotsustega. Iga juhtumi puhul tuleb eraldi hinnata, kas streik on seaduslik ning selletõttu on see toonud kaasa ulatusliku kohtupraktika.⁹⁸ Saksamaa Föderaalne Töökohtu (*Bundesarbeitsgericht*) roll on sisustada streigi olemust ning kujundada oma praktikaga õigusraamistik töövõitluse kasutamiseks kooskõlas Saksamaa Liitvabariigi põhiseaduse (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*)⁹⁹ artikkel 9 punktiga 3, mis tagab ühinemisvabaduse, eesmärgiga kaitsta ja parandada kõikide isikute töö- ja majandustingimusi igal ametialal ja töökohas. Sellest tulenevalt on Saksamaal streiki defineeritud kui süsteemset ja kollektiivset, ilma tööandja loata korraldatud tööseisakut töötajate poolt selleks, et parandada või kaitsta töötajate töö- ja majanduslikke tingimusi.¹⁰⁰ Selline streigi mõiste sisustamine on väga lähedane Eesti käsitlesele, samuti on Eestis antud kohtule pädevus streigi ebaseaduslikuks tunnistamise kohta.

Sarnaselt Saksamaale on ka Prantsusmaal streigi legaalseaduslikkuse puudumine andnud kohtutele tööd selle sisustamiseks. Õigus streikida on tagatud Prantsusmaa põhiseadusega, täpsemalt Prantsusmaa 1946. aasta põhiseadusega. Selle preambul sätestab, et streigiõigust võib

⁹⁶ Seletuskiri kollektiivlepingu ja kollektiivse töötüli lahendamise seaduse eelnõu juurde. *Op Cit.*, lk 64.

⁹⁷ Käesolev töö, *supra* lk 19.

⁹⁸ F. Klaß, H.Rölz, S. Rabe, S.Reitemeyer. Germany. - A. Stewart, M. Bell (edit.). The Right to Strike: A Comparative Perspective. A study of national law in six EU states. The Institute of Employment Rights 2008, p 56. Available via: <http://www.ier.org.uk/system/files/The+Right+to+Strike+A+Comparative+Perspective.pdf>. (27.03.2015).

⁹⁹ Basic Law for the Federal Republic of Germany Available via: http://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/englisch_gg.html#p0050. (27.03.2015).

¹⁰⁰ F. Klaß, H.Rölz, S. Rabe, S.Reitemeyer. Germany. - A. Stewart, M. Bell (edit.). The Right to Strike: A Comparative Perspective. *Op.Cit.*, p 56.

teostada seaduste alusel, mis seda reguleerivad.¹⁰¹ Siiski mängib streigiõiguse sisustamisel ja tõlgendamisel olulist rolli kohtupraktika, kuna streigiõigust reguleerivaid norme on väga vähe ning need ei moodusta ühtset tervikut. Kassatsioonikohtu sotsiaalkolleeegium (*Chambre sociale de la Cour de cassation*) on määratlenud kõikehõlmava streigi mõiste, mis puudutab nii erinevaid tüüpe streike kui ka streigi eesmäärke. Streiki tuleb defineerida kui kooskõlastatud tööseisakut eesmärgiga toetada töötajate ametialaseid nõudmisi. Tööseisak peab olema täielik, kollektiivne ja kooskõlastatud, kokkulepitud tegevus.¹⁰² Prantsusmaal käsitletakse streigiõigust individuaalse õigusena, mis tähendab, et õigus streikida kuulub isikule endale, kuid mida saab teostada üksnes ühiselt koos teiste isikutega. Seega ei oma tähtsust, kes kuulutab streigi välja, kas grupp töötajaid või ametiühing ning kas ametiühing kiidab streigi heaks või mitte.¹⁰³ Seega nii nagu Eestiski, on Prantsusmaal streigiõigus põhiseadusega tagatud, mille teostamise täpsemad raamid määratakse seadustes. Kuna Prantsusmaal peab tööseisak olema täielik, võib järeldada, et streigi muud vormid nagu *go-slow-work* või *working to rule*, mille korral töötegemist täielikult ei katkestata, ei ole Prantsusmaal lubatud. Et võtta selge seisukoht selles küsimuses ka Eestis, tuleks kaaluda Eesti õigusesse sisse viia töökatkestuse määratlus, kas täielikuna või mittetäielikuna.

Itaalias on samamoodi streigiõigus kaitstud põhiseadusega, kuid selle legaaldefiniitsioon puudub. Itaalia põhiseaduse (*Costituzione della Repubblica italiana*)¹⁰⁴ artikkel 40 kohaselt teostatakse streigiõigust vastavalt ja kooskõlas seadusega. Streigiõigust peetakse viidatud artiklist tulenevalt subjektiivseks ehk individuaalseks õiguseks sarnaselt Prantsusmaaga.¹⁰⁵ Itaalias on samuti kohtupraktikal oluline roll streigiõiguse teostamise piiride väljatöötamisel ja selle õiguse suhestamisel teiste põhiõigustega. Streigi mõiste *de facto* on kujundatud kohtupraktikaga ning defineeritud läbi erialase kirjanduse. Selle kohaselt on streik kui alluvussuhtes olevate töötajate organiseeritud kollektiivne töötegemisest hoidumine, nii era- kui ka avalikus sektoris, eesmärgiga kaitsta ametiühingute huve või seista ühiste poliitiliste õiguste ja huvide eest. Streigiõigust on tunnustatud kui ametiühingute poolt kasutatavat võimast vahendit kollektiivsetel läbirääkimistel, mis võimaldab ametiühingutel eksisteerida ja tegutseda

¹⁰¹ Preamble of the Constitution of 27 October 1946, Article 7. Available via: http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/anglais/cst3.pdf. (29.03.2015).

¹⁰² L. Carta, M. Deschamps, A. Jannin, A.L. Le Luduec. France. - A. Stewart, M. Bell (edit.). The Right to Strike: A Comparative Perspective. *Op.Cit.*, p 40.

¹⁰³ J.Rojot. France.- Blanpain, R. (edit). Strikes and Lockouts in Industrialized Market Economies. *Op.Cit.*, p 56.

¹⁰⁴ Constitution of the Italian Republic Available via: https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf (29.03.2015).

¹⁰⁵ N.Delli Colli, E. Di Toro, A.Fabrizi, L. Forte. Italy. - Stewart, M. Bell (edit.). The Right to Strike: A Comparative Perspective. *Op.Cit.*, p 69.

majandussüsteemis, mis on orienteeritud vabaturumajandusele ja eraettevõtlusele.¹⁰⁶ Kuigi oma olemuselt on streigi mõiste sarnane Eestile, sh ka eelmainitud riikidele, on Itaalias siiski streigile omistatud tunduvalt laiemad eesmärgid. Streigiõiguse reguleerimisel Eestis võiks samuti kaaluda töötajate õiguste laiendamist oma huvide eest seismisel, eelkõige poliitilises plaanis.

Erinevalt eelpool käsitletud riikidest puudub Hollandi põhiseaduses (*Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden*) viide streigiõigusele. Ükski kehtiv õigusakt streigiõigust ka ei reguleeri.¹⁰⁷ Seega ei eksisteeri Hollandis streigiõiguse legaalseaduse definitsiooni. Siiski on Hollandi ülemkohus tunnustanud streikimist kui õigust oma otsusega aastast 1986¹⁰⁸ sedastades, et streikimisõigus tuleneb Euroopa sotsiaalharta artikkel 6 lõikest 4, millel on otsekohaldatavus Hollandi põhiseadusest tuleneva monistliku režiimi tõttu. Hollandi õiguskirjanduses on streiki defineeritud kui kollektiivset tegevust, millega surve avaldamise nimel on tavapärane töötegevus ajutiselt katkestatud, sihiga saavutada teatud eesmärk ning asuda peale selle saavutamist tagasi tööle.¹⁰⁹ Võttes arvesse Euroopa sotsiaalharta otsekohaldatavust Hollandi õiguses ning et selle artikkel 6 lõike 4 kohaselt on streik seotud huvikonfliktidega, just nagu ka Eestis, siis võib Holland olla heaks eeskujuks streigiõiguse reguleerimisel osas, mis puudutab lubatavaid streigi eesmärke huvikonfliktide korral, sealhulgas poliitilise streigi küsimust.

Erinevalt Eestist, Saksamaast, Prantsusmaast ja Itaaliast ei ole Ühendkuningriigil kirjutatud põhiseadust, mis tagaks streigiõiguse kaitse. Streigiõigus on reguleeritud mitmete seadustega ning pretsedendiõigusega (*case law*). Kõige olulisim õigusakt on *Human Rights Act 1998*, millega inkorporeeriti Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon inglise õigussüsteemi. Kuigi seadustega on määratletud, kuidas streiki läbi viia ning mida võib seaduslik streik endas hõlmata ja endaga kaasa tuua, ei ole streigi mõistet siiski määratletud. Streigi definitsiooni hõlmavaid osi võib leida erinevatest seadustest nagu näiteks *Trade Union and Labour Relations (Consolidation) Act 1992* (TULRCA) ja *Employment Rights Act 1996*. Kokkuvõtvalt tähendab streik töötajate poolset kooskõlastatud ja kollektiivset tööseisakut või töövaidluse tagajärjel töötajate poolset kooskõlastatud töö tegemisest keeldumist, mille

¹⁰⁶ N.Delli Colli, E. Di Toro, A.Fabrizi, L. Forte. Italy. - Stewart, M. Bell (edit.). *The Right to Strike: A Comparative Perspective*. *Op.Cit.*, p 70.

¹⁰⁷ S. Rook, G. Rodenhuis, W. Kortooms, A. Blanke. The Netherlands. - Stewart, M. Bell (edit.). *The Right to Strike: A Comparative Perspective*. *Op.Cit.*, p 83.

¹⁰⁸ Hoge Raad. 30 May 1986. NJ 1986, 688.

¹⁰⁹ S. Rook, G. Rodenhuis, W. Kortooms, A. Blanke. The Netherlands. - Stewart, M. Bell (edit.). *The Right to Strike: A Comparative Perspective*. *Op.Cit.*, p 82.

eesmärgiks on mõjutada tööandjat nõustuma või mitte nõustuma tingimustega, mis mõjutavad nende töösuhet. Töövõitlus on Ühendkuningriigis kaitstud kui majanduslik (mõjutus)vahend.¹¹⁰

Kuigi Ühendkuningriigi õiguskord ning sellest tulenevalt ka streigiõiguse reguleerimisviisid erinevad Eesti õigusest kõige rohkem võrreldes teiste võrdlusriikidega, siis üldjoontes on streigi olemus siiski jäänud sarnaseks Eestis kehtivale õigusele.

Seega kõikides käsitlemist leidnud riikides (va. Ühendkuningriik ja Holland) on streigiõigus tagatud põhiseadusega olenemata sellest, kas vastava riigi konstitutsioonis on streigiõigusele otse viidatud või mitte. Streigi mõiste ja olemus Eestis kehtivas õiguses, sealhulgas ka KLTLs eelnõus, võrreldes käesolevas töös kajastamist leidnud riikide käsitlemisest oluliselt ei erine. Tegemist on töötajate poolse töökatkestusega, millel on survestamise eesmärk, et saavutada teatud nõudmistes järeleandmisi. Töö autori hinnangul ei ole olnud seejuures oluline, kas streigi mõiste sisustamine on toimunud õigusaktidega või läbi kohtupraktika, kuna kõikides riikides on streigiõigus tunnustust leidnud. Streik tähendab väga lühidalt ajutist kollektiivset tööseiskamist töötajate poolt eesmärgiga kaitsta oma majanduslikke ja sotsiaalseid huve.¹¹¹ Toetudes käesolevas peatükis analüüsitule on siinkirjutaja seisukohal, et kuigi streigi mõiste ja olemuse sisustamisel on riigiti sarnaseid jooni, on streigiõigus oma riigi nägu ehk seda on reguleeritud muuhulgas igale riigile omase õiguskorra kohaselt. Seega on võimalik ka Eestis kujundada streigi mõiste ja olemus iseseisvalt, võttes arvesse näiteks teiste riikide kogemust. Võrreldes Eestiga on teistes riikides kohtutel palju olulisem roll. Selle positiivseks küljeks saab pidada asjaolu, et streigi lubatavuse hindamisel võetakse streigi olemust ja mõistet arvesse igal konkreetsel juhul eraldi.

1.2.2. Streigi eesmärgid ametialastest poliitiliste nõudmisteni

Erinevate riikide võrdleva analüüsi põhjal saab osutada teatud ühistele nimetajatele, mis annavad streigi mõistele ja olemusele sisu. Selle kohaselt võib streiki määratleda kui töötajate kollektiivset ja kooskõlastatud tööseisakut saavutamaks teatud ametialased nõudmised¹¹² või teisisõnu eesmärgiga kaitsta oma majanduslikke ja sotsiaalseid huve.¹¹³ Seega saab ühiste nimetajatena välja tuua eelkõige kolm aspekti: kollektiivne ja kooskõlastatud tegevus, tööseisak

¹¹⁰ D. Barrett, K. Earl, K. Lynch. The United Kingdom. - A. Stewart, M. Bell (edit.). The Right to Strike: A Comparative Perspective. *Op.Cit.*, pp 97-100.

¹¹¹ A.T.J.M Jacobs. The Law of Strikes and Lockouts. *Op.Cit.*, p 664.

¹¹² Ben-Israel, R. Introduction to Strikes and Lock-outs: a Comparative Perspective - Blanpain, R. (edit). Strikes and Lockouts in Industrialized Market Economies. *Op.Cit.*, p 10.

¹¹³ A.T.J.M Jacobs. The Law of Strikes and Lockouts. *Op.Cit.*, p 664.

ning töölased nõudmised eesmärgiga kaitsta oma majanduslikke ja sotsiaalseid huve. Kuna käesoleva töö eesmärgiks on välja selgitada, kas streigiõigus tagab ka poliitiliselt motiveeritud streikide korraldamist, siis on oluline selgeks teha streigi eesmärgid ehk need töötajate sotsiaalsed ja majanduslikud huvid, mis õigustavad streigi läbiviimist.

Streigiga esitatavad nõudmised peavad olema seega seotud töötajate sotsiaalsete ja majanduslike huvidega. Streigitegevuse korral esitatavaid nõudmisi võib laias laastus liigitada kolmeks: kutsealasteks ehk ametialasteks nõueteks, mille eesmärk on tagada või parandada töötajate töö- või elutingimusi; ametiühingu tegevusega seotud nõueteks, mille eesmärgiks on tagada või arendada ametiühingute ja nende juhtide õigusi; või poliitilisteks nõueteks. Kõigi kolme liigituse puhul on oluliseks tingimuseks ära määratleda, kas need nõudmised omavad otsest ja vahetut mõju töötajatele, kes streigi on välja kuulutanud.¹¹⁴ Käesolevas töös on käsitlemist leidnud esimene ja viimane liigitus.

Traditsioonilise ja seega kõige levinuima käsitluse kohaselt peavad streigi eesmärgid olema seotud konkreetse tööandja vastu suunatud ametialaste nõudmistega, millele järgneb viimase järeleandmiste tulemusena kollektiivlepingu sõlmimine.

Selline traditsiooniline käsitlus streigiõigusest on omane näiteks Saksamaale. Saksamaa Föderalse Töökohtu seisukohast tuleb töökonflikti mõista vaid kollektiivsete läbirääkimiste täiendusena. See tähendab, et töövõitlus on lubatud vaid seni, kuni selle eesmärk on kollektiivlepingu sõlmimine ning see on motiveeritud eesmärkidel, mida saab reguleerida kollektiivlepinguga. Igasugustel teistel eesmärkidel läbiviidav töövõitlus on ebaseaduslik algusest peale. Niisugune kollektiivsete läbirääkimiste ja töökonflikti omavaheline seotuse mõju seisneb selles, et töövõitluse meetmeid võivad seaduslikult kasutada üksnes pooled, kes on pädevad sõlmima kollektiivlepinguid. Töötajatele tähendab see seda, et streigi võib välja kuulutada ainult ametiühing, sest streigiõigust mõistetakse osana ühinemisvabadusest tulenevalt Saksamaa Liitvabariigi põhiseaduse artikkel 9 punktist 3.¹¹⁵ Seega on streigiõigus Saksamaal seotud huvivaidlustega olles osa kollektiivläbirääkimistest, mille lõpp-eesmärgiks on kollektiivlepingu sõlmimine.

¹¹⁴ B. Gernigon, A. Otero, H. Guido. *Op.Cit.*, p 13.

¹¹⁵ M. Weiss. Germany. - Blanpain, R. (edit). *Strikes and Lockouts in Industrialized Market Economies*. Bulletin of Comparative Labour Regulations 29-1994. Kluwer Law and Taxation 1994., pp 67-68.

Eestis on järgitud samu põhimõtteid nagu Saksamaal. KTTLS § 2 lg 2 kohaselt on streigi eesmärgiks saavutada järeleandmisi seaduslikes tööalastes nõudmistes. See tähendab, et streigiga võib esitada selliseid seaduslikke tööalaseid nõudeid, millega taotletakse teatavate järeleandmistega tegemist tööandjalt, tööandjate ühingult või liidult. Mis sellisteks nõudmisteks täpselt olla saavad KTTLS, KTTLS-i eelnõu algne tekst¹¹⁶ ega ka seletuskiri¹¹⁷ ei täpsusta.

KTTLS eelnõu lugemise ajal 1993. aastal nenditi, et KTTLS-i eesmärgiks on toetada tööalaseid vaidlusi seaduse raames ehk reguleerida töötajate ja tööandjate vahelisi võimalikke tööalaste erimeelsuste lahendamist üksnes selles osas, mis puudutab kollektiivlepingute sõlmimist, täitmist ja muutmist või seaduste kohaldamist töötajaskonna suhtes. KTTLS on mõeldud koos toimima kollektiivlepingu seadusega, et võimalike konfliktide korral tööandjate ja töötajate vahel saaksid kõik erimeelsused reguleeritud läbirääkimiste ja kokkulepete teel ja et ühiskonnas säiliks töörahu.¹¹⁸ Seega peavad streigiga esitatavad nõuded olema sellised, mida on võimalik pooltel reguleerida kollektiivlepinguga. Kehtiva kollektiivlepingu seaduse¹¹⁹ § 6 määratleb ära kollektiivlepingute sisu ehk nimetab need (töö)tingimused, mida võib lepinguga kindlaks määrata. Järelikult saavad streigiga esitatavad nõudmised olla seotud otseselt töötaja ja tööandja vahelist töösuhet puudutavate ametialaste küsimustega. KTTLS § 13 lg 1 näeb ette, et streigi korraldamise võimalus tekib alles siis kui lepitaja ja lepitusprotsessid, kohus ega kohtuprotsessid ei ole andnud rahuldavat tulemust töötüli lahendamisel.¹²⁰ KTTLS taotleb kõigi tööalaste erimeelsuste rahumeelset lahendamist läbirääkimiste ja lepitamise teel nii palju kui võimalik.¹²¹ Seaduse teleoloogilise ja ajaloolise tõlgendamise tulemusel võib asuda seisukohale, et streigiga esitatavad nõudmised peavad olema seotud töötaja ametikohast tulenevate töötingimusi puudutavate huviküsimustega, mida kollektiivlepinguga reguleeritud ei ole ning mille osas on võimalik kollektiivleping sõlmida. Seega saab asuda seisukohale, et streigi teostamise õigus on seotud kollektiivlepingutingimuste üle peetavate kollektiivläbirääkimistega. Streigi eesmärk on jõuda kokkuleppele sellistes töötingimustes, mis on töötajatele vastuvõetavad.

Sarnasele seisukohale võib jõuda ka KLTLS eelnõu analüüsimisel. KLTLS eelnõu kohaselt on streigiõigus seotud töötülidega (huvikonfliktidega), kus vastavad osapooled ei jõua

¹¹⁶ Kollektiivse töötüli lahendamise seaduse eelnõu 1993 (koopia autori valduses).

¹¹⁷ Seletuskiri kollektiivse töötüli lahendamise seaduse juurde. 1993 (koopia autori valduses).

¹¹⁸ VII Riigikogu stenogrammid 1993 I köide II istungjärk. 11.01- 11.03.1993. Tallinn 1994, lk 577.

¹¹⁹ Kollektiivlepingu seadus. RT I 1993, 20, 353... RT I, 29.03.2012, 12

¹²⁰ VII Riigikogu stenogrammid 1993 II köide II istungjärk 15.03-06.05.1993. Tallinn 1994, lk 1225.

¹²¹ *Ibid.*

kokkuleppele teatud töötingimuste reguleerimises. Streigi eesmärgiks on survestada tööandjat *töösuhetetingimuste*, sealhulgas *töötingimuste* reguleerimises kokku leppima.¹²² KLTLs eelnõus on KTTLS-ile omaseid tööalaseid nõudmisi kirjeldatud kui *töösuhetetingimusi*, mille hulka kuuluvad ka *töötingimused*. Seega on eelnõus vahet tehtud *töösuhetetingimustel* ning *töötingimustel*. KLTLs eelnõu seletuskirja kohaselt on kasutatud mõistet *töötingimused* laias tähenduses, kuid võttes arvesse praktikas üldlevinud töötingimuste mõiste kitsa käsitlemise tava, siis on eelnõu koostajad pidanud otstarbekaks kasutada õigusselguse ja üheselt mõistetavuse huvides ning laia käsitluse õiguspärasuse rõhutamisest lähtuvalt eelnõu kontekstis mõistekonstruktsiooni *töösuhetetingimused*, sealhulgas *töötingimused*.¹²³ *Töösuhetetingimuste* mõiste kasutuselevõtmise eesmärgiks on rõhutada *töötingimuste* laiemat käsitlemisala. Mõiste *töösuhetetingimused* aluseks on võetud ILO vastavasisuline praktika, mille kohaselt mõiste *töötingimused* kollektiivlääbirääkimise kontekstis ei hõlma üksnes traditsioonilisi töötingimusi selle kitsamas tähenduses (näiteks tööaeg, puhkeaeg, töötasu jmt), vaid pooled on täiesti vabad määratlema kehtiva õiguse ja avaliku korra piires oma kokkulepete sisu ning järelikult ka kokku leppima lepingupunktides, mis käsitlevad kõikvõimalikke töö- ja olmetingimusi, kaasa arvatud mistahes sotsiaalmeetmeid.¹²⁴ Selline käsitlus on kooskõlas ka privaatautonoomiast tuleneva lepinguvabaduse põhimõttega, mille kohaselt on pooled vabad otsustama omavahelise õigussuhte sisu üle. Seega on KLTLs eelnõus *töösuhetetingimuste* all silmas peetud *töösuhte* olemust kindlaks määravaid tingimusi, mis kehtestavad tööandja õiguste ja kohustuste laadi ning ulatuse töötajate suhtes.¹²⁵ See tähendab, et võrreldes kehtiva õigusega on *töötingimustele* antud tunduvamalt laiem tähendus, sest nagu eelpool analüüsitud, siis kehtivas õiguses ei ole *töösuhetetingimustel* ja *töötingimustel* vahet tehtud. Lisaks määratleb praegu kehtiv kollektiivlepingu seaduse § 6 ära tingimused, milles kollektiivlepingus võib kokku leppida. Kui vaadata viidatud paragrahvi sisu terviklikult, siis saab asuda seisukohale, et tegemist on otseselt töötaja ja tööandja vahelist töösuhet puudutavate ametialaste tingimustega ehk *töötingimustega* selle kitsamas mõttes. Töö autor on seisukohal, et nii kehtiva õiguse kui ka KLTLs-i kohaselt on kollektiivlääbirääkimiste objektiks (*töösuhetetingimuste* ja *töötingimuste* näol) sisuliselt sellised tingimused, mille üle on võimalik pooltel läbirääkimisi pidada ning kokkuleppe saavutamise korral see ka kollektiivlepingus fikseerida. Seega ei kuulu *töösuhetetingimuste* ja *töötingimuste* alla sellised tingimused, mille reguleerimine ei kuulu tööandja või tööandja

¹²² Seletuskiri kollektiivlepingu ja kollektiivse töötüli lahendamise seaduse eelnõu juurde. *Op.Cit.*, lk 45.

¹²³ Seletuskiri kollektiivlepingu ja kollektiivse töötüli lahendamise seaduse eelnõu juurde. *Op.Cit.*, lk 8.

¹²⁴ *Ibid.* Nimetatud viites on viidatud allikale: B. Gernigon, A. Odero, H. Guido. ILO Principles Concerning the Right to Strike. Geneva. International Labour Organization 2000, lk 23, kuid töö autor ei tuvastanud selle allika vastavust seletuskirjas endas kajastatule.

¹²⁵ *Ibid.*

ühingu või liidu pädevusse. Sisuliselt tähendab see streigiõiguse sidumist kollektiivlepingute sõlmimisega ning KLTLS-i kehtestamine ei muudaks selles osas praegust õiguslikku olukorda. Eelpool toodu tulemusena võib asuda seisukohale, et nii KTTLS-i kui ka KLTLS eelnõu kohaselt ei ole võimalik streigiga esitada poliitilisi nõudmisi, kuigi see ei ole otseselt keelatud. Kuna KLTLS-i eelnõu käsitleb töötingimusi selle kõige laiemas tähenduses, siis töö autori hinnangul võiks kõne alla tulla sellised töötajate poolsed poliitilised nõudmised, mis on suunatud näiteks tööandja majandustegevusega seotud poliitiliste otsuste mõjutamiseks, kui need avaldavad otsest mõju ka töötajate töötingimustele. Selliste küsimuste lahendamine kuulub tööandja mõjusfääri, milles tööandja on ka pädev kollektiivlepinguga kokku leppima.

Arvestades tänapäevaseid majanduslikke ja sotsiaalseid arenguid ja töösuhete mitmekesisust, sealhulgas tööjõu vaba liikumist erinevate riikide vahel, on asutud seisukohale, et selline traditsiooniline ehk nn kindla tööandja vastu suunatud konkreetset ametilased nõudmised ei ole enam piisavad töötajate õiguste kaitsmisel. Ametialased nõudmised on asendunud töötajate laiemate sotsiaalsete ja majanduslike huvidega. Selle tulemusena võib streik võtta ka poliitilised mõõtmed.¹²⁶

Streikimine majanduslikke ja sotsiaalseid huve tagavatel eesmärkidel tähendab, et töötajate nõudmised ei ole enam suunatud ainuüksi konkreetsetele ametialastele nõudmistele, mis puudutavad nende otseseid töötingimusi. Selline abstraktne töötajate huvide määratlus kätkeb endas lahenduste otsimist majandus- ja sotsiaalpoliitilistele probleemidele, millel on otsene seos töötajatega.¹²⁷ Töötajaid puudutavad majandus- ja sotsiaalpoliitilised suunad ning otsustused võetakse vastu ja luuakse aga riigi tasandil läbi seadusandliku või täidesaatva võimu.¹²⁸ Nii on see ka Eestis, sest põhiseaduse § 29 lg 4 kohaselt on töötingimused riigi kontrolli all. Sellega on riik võtnud endale otsese vastutuse töötingimuste kindlaksmääramise ja järelevalve eest, mis hõlmab vastavate õigusaktide väljatöötamist, kehtestamist ning järelevalvet muuhulgas töö- ja puhkeaja, töötervishoiu jmt vallas.¹²⁹ Sellest tulenevalt on streigid majandus- ja sotsiaalpoliitilistes küsimustes suunatud pigem riigi sotsiaalpoliitilise tegevuse vastu ning mitte konkreetse tööandja vastu. Kuigi tööandja on see, kellele avaldab töötajate streik kõige suuremat majanduslikku mõju. Töökatkestusel on kahjulik mõju nii

¹²⁶ Ben-Israel, R. Introduction to Strikes and Lock-outs: a Comparative Perspective - Blanpain, R. (edit). *Strikes and Lockouts in Industrialized Market Economies. Op.Cit.*, p 12.

¹²⁷ *Ibid.*

¹²⁸ *Ibid.*

¹²⁹ R. Maruste. *Op.Cit.*, lk 462.

ettevõtte ärikasumile kui ka tervele majandusele. Nii survestatakse streigiga kaudselt ka riiki, et viimane soostuks töötajate nõudmistega. Sellise streigi puhul on tegemist tõhusama protestivormiga kui lihtsalt tänavatel marssimine.¹³⁰ Streigi tulemusena riigipoolseks järeleandmiseks võib olla näiteks muudatused seadustes või teatud sotsiaalpoliitilise kursi muutmine, millega ei kaasne tavaliselt kollektiivlepingu sõlmimist.¹³¹

Streikimine töötajate sotsiaalsetest- ja majanduslikest huvidest lähtuvalt on omane näiteks Itaaliale. Algselt peeti Itaalias seaduslikuks sellist streigitegevust, mille eesmärgiks oli muuta või parandada kollektiivlepingut. Olulise tähtsusega oli Itaalia ülemkohtu (*Corte Suprema di Cassazione*) otsus number 711/1980 aastast 1980, millega kohus laiendas streigikonseptsiooni. Kohus sedastas, et streik on töötajate poolt korraldatud kollektiivne tööseisak ühiste eesmärkide saavutamiseks, mis hõlmab kõikvõimalikke ja arvukaid protestivorme, mida peetakse soovitud eesmärkide saavutamiseks kõige tõhusamaks või ainsaks võimalikuks mooduseks. Streiki tuleb käsitleda töötaja kutsealaga seotud üldiste majanduslike huvide seisukohalt.¹³² See tähendab, et ei oma tähtsust, millistest nõudmistest streigitegevus on motiveeritud nii kaua kui streigi eesmärgiks on töötajate ühise eesmärgi saavutamine.¹³³ Streigiõigus on absoluutne üksikisiku õigus, mille aluseks on tööleping, kuid mis on sõltumatu mistahes suhtest tööandjaga. Streigiõigus on omane üksnes sellistele piirangutele, mis kaitsevad konkureerivaid huve võrdsel või kõrgemal tasemel.¹³⁴ Streigi seaduslikkust hindab kohus juhtumi põhiselt, võttes arvesse streigi teostamise viisi ning millist kahju on streik tekitanud või millist ohtu on streik avaldanud inimeste eludele, ohutusele ja ettevõtte tootluse terviklikkusele (*integrity of the means of production*).¹³⁵ Seega on Itaalias kaitstud töötajate majanduslikud ja sotsiaalsed huvid palju laiemalt kui näiteks Eestis ja Saksamaal, kus streigitegevus on seotud töötingimustes kokkuleppimisega kollektiivlepingu raames. Sellest tulenevalt on siinkirjutaja seisukohal, et poliitilise streigi küsimuse reguleerimisel Eestis ei ole võimalik lähtuda Saksamaa streigiõiguse praktikast.

¹³⁰ T. Novitz. *Op.cit.*, p 62.

¹³¹ Ben-Israel, R. Introduction to Strikes and Lock-outs: a Comparative Perspective - Blanpain, R. (edit). *Strikes and Lockouts in Industrialized Market Economies. Op.Cit.*, p 12.

¹³² N. Delli Colli, E. Di Toro, A. Fabrizi, L. Forte. Italy. - Stewart, M. Bell (edit.). *The Right to Strike: A Comparative Perspective. Op.Cit.*, p 69-70.

¹³³ *Ibid.*, p 73.

¹³⁴ *Ibid.*, p 69-70.

¹³⁵ A.M. Febbrajo. Right to strike v. right to economic activity: striking the balance in Italy. Comparing Constitutional Adjudication A Summer School on Comparative Interpretation of European Constitutional Jurisprudence. 4th edition 2009, pp 7-8. Available via: <http://www.jus.unitn.it/cocoa/papers/PAPERS%204TH%20PDF/Strike%20Italy%20febbrajo.pdf> (29.03.2015).

Kui me räägime streigist, mille eesmärk on töötajate sotsiaalsete ja majanduslike huvide kaitse selle kõige laiemas tähenduses, siis on selge, et see omab või võib omada teatavat kokkupuudet vastavasisulise riigi poolt aetava poliitikaga. Oluliseks tingimuseks on aga sellise aetava poliitika otsene seos töötajate huvidega ehk poliitilise tegevuse otsene mõju töötajatele. Selletõttu võivad streigid olla ajendatud ka poliitilistest eesmärkidest. Töötajate huve aga võivad puudutada erinevad poliitilised küsimused, erinevates valdkondades. Töötajate majanduslikke ja sotsiaalseid huve puudutavad ka tööandjate enda äritegevus ehk ettevõtluspoliitika. Seega, lisaks streikidele, mille eesmärgiks on mõjutada riigi poliitilisi otsuseid, peetakse poliitilisteks ka streike, mis esitavad väljakutseid ettevõtetes rakendatavatele poliitilistele suundadel. Sellisteks on näiteks ettevõtete struktureerimised, kus toimub tööjõu ja kapitali ümberjaotamine või ka näiteks streigid, mille on esile kutsunud tööandja teatud ideoloogilised tõekspidamised, millega töötajad astuvad vastu tööandja poolt rakendatavale kahjulikule keskkonnapoliitikale või tööandja koostööpartneri vastu.¹³⁶ Samuti peetakse poliitiliseks avaliku sektori streike ehk streike, kus tööandjaks on mõni valitusasutus või muu riigiorgan ning poliitilise mõjuga streike, mis tõenäoliselt avaldab sellist kahjulikku mõju, mis seab ohtu demokraatlikult valitud organi tegevuse.¹³⁷ Mis teeb ühest streigist poliitilise streigi oleneb paljuski sellest, kuidas ühes või teises riigis on streigiõigus reguleeritud.

Seega vastavalt eelpooltoodule ei saa enam streigi olemuse määratlemisel piirduda selliste kollektiivsete aktsioonidega, mis on suunatud üksnes tööandja vastu. Streigil võivad olla laiemad eesmärgid ning sellest tulenevalt ei pea õigus streikida olema piiratud üksnes kollektiivsete töötulidega, mis lahendatakse tõenäoliselt kollektiivlepingu sõlmimisega.¹³⁸ Töö autor on sellise käsitlusega nõus. Töötajate heaolu ei sõltu üksnes töötingimustest konkreetse tööandja juures. Töötingimused, mida tööandja suudab töötajatele pakkuda ei sõltu ainuüksi tööandjast endast, vaid on kaudselt seotud ka riigi majandusliku olukorraga ja riigi tasandil vastuvõetavate sotsiaalmajanduslike otsustega. Riigi kohustus on teenida oma elanike huve ning kui Eesti riigi tööga hõivatud elanikkonnast ligi 91 protsenti moodustavad palgatöötajad,¹³⁹ kellest sõltub osaliselt ka riigi enda majanduslik võimekus, siis peaks töötajatel olema võimalus seista oma huvide eest läbi streigiõiguse teostamise ka riigi tasandil.

¹³⁶ T. Novitz. *Op.cit.*, p 57.

¹³⁷ *Ibid.*, p 83.

¹³⁸ Ben-Israel, R. Introduction to Strikes and Lock-outs: a Comparative Perspective - Blanpain, R. (edit). *Strikes and Lockouts in Industrialized Market Economies. Op.Cit.*, p 12.

¹³⁹ 2014. aasta seisuga oli Eesti tööjõu-uuringu (ETU) andmetel tööealisest rahvastikust (15–74-aastastest) majanduslikult aktiivseid 674 400 (68%). Tööga hõivatuid oli 624 800 (63% tööealistest), kellest 91% oli palgatöötajad. TT0250: Palgatöötajad tegevusala (EMTAK 2008) järgi. 15–74-aastased hõiveseisundi järgi, 2013–2014 (tuhat). Statistikaamet. Arvutivõrgus: <http://www.stat.ee/34098> (12.10.2015).

1.3. Streigiõiguse piiramine

1.3.1. Streigiõiguse piiramise üldised alused

Streigiõigus ei ole absoluutne ja selle teostamisel tuleb arvestada teatud piirangutega, mis annabki streigile tema õigusliku määratluse. Streigi mõiste sisustamine tagab streigi seaduslikkuse.¹⁴⁰ Tavaliselt on streikidel negatiivne alatoon ning seda nähakse ühiskonnas pigem rahu häirimisena kui õiguse teostamisena: alati on olemas neid, kes tahavad tüli üles kiskuda, tänu neile n-ö kannatavad tööandjad, häiritud saavad teatud teenuste osutamine ja kaupade müük, mis omakorda häirib paljusid tavakodanikke, kes streigiga üldse mingil määral seotud ei ole. Streigil võib olla revolutsiooniline maik ning seda käsitletakse kui vastuseisu sotsiaal- ja tootmissuhetele.¹⁴¹ Selle tõttu on üsnagi paljudel juhtudel streigiõigust tõsiselt piiratud ja teatud juhtudel võib streik olla üldse keelatud ning seega ebaseaduslik.

Erinevates riikides on streigiõigust piiratud tulenevalt sellest, millisena on vastavas riigis streigiõigust kujutatud ehk siis lähtuvalt sellele riigile omasest streigi olemusest. Streigiõiguse piirangud on seotud streigiõiguse tekkimise eeldustega. Selleks, et streik välja kuulutada peavad olema täidetud kindlad tingimused. Eelmises peatükis analüüsi tulemusena selgus, et Eestis kehtiva õiguse kohaselt on streigiõigus seotud huvivaidlustega kollektiivlepingute sõlmimisel ja täitmisel. Eestis tekib streikimiseks õigus KTTLS § 13 kohaselt juhul, kui töörahu kohustus ei kehti, kui töötüli pooled on eelnevalt püüdnud oma erimeelsusi lahendada, läbides ettenähtud lepitusprotseduurid, kuid see ei ole andnud tulemusi, kui ei peeta saavutatud kokkuleppest kinni või ei täideta kohtuotsust. Seega on streikimine võimalik üksnes lepitamata töötüli korral. KTTLS seletuskirjas on selgitatud, et kui töötülis leppimist ei saavutata või kui saavutatud leppest kinni ei peeta on töötajatel õigus töötüli lahendamiseks kasutada äärmuslikku abinõud, milleks on streigi korraldamine.¹⁴² Huvide üle tekkinud vaidluste korral on konflikt rangelt seotud läbirääkimiste ja eelkõige kollektiivlepingu sõlmimisega, järelikult tuleb ebaseaduslikuks lugeda streike, mis ei ole seotud kollektiivlepingu sõlmimisega.¹⁴³ Selline lähenemine on sarnane Saksamaale, kus streigiõigust on ka piiratud kollektiivlepingute

¹⁴⁰ R. Blanpain, M. Colucci, F. Hendrickx. *Op.Cit.*, lk 27-30.

¹⁴¹ J-M. Servais. *International Labour Law. Third Revised Edition. The Netherlands. Kluwer Law International* 2011, p 121.

¹⁴² Seletuskiri kollektiivse töötüli lahendamise seaduse juurde (koopia autori valduses). *Op.Cit.*, p 1.

¹⁴³ M. Tiraboschi, P. Tomassetti. *Op.Cit.*, lk 7.

sõlmimisega ning streigi korraldamise eeltingimuseks on proportsionaalsuse põhimõtte järgimine, mille ühe tingimuse kohaselt peab töövõitlus olema *ultima ratio*.¹⁴⁴

Erinevalt Eestist ja Saksamaast on Prantsusmaal asutud vastupidisele seisukohale. Kuna streigiõigus on põhiõigus, siis ei saa seda erasektoris piirata või reguleerida kollektiivlepingutega.¹⁴⁵ Töö autor on seisukohal, et kuna streigiõigus kuulub Eestis sarnaselt Prantsusmaaga põhiõiguste kataloogi, siis tuleks ka Eestis lähtuda vastavast põhimõttest. Streigiõigusele piirangute seadmisel tuleb kaaluda põhjalikult streigi õiguse põhiseaduslikku riivet teiste õiguste ja vabadustega.

Menetluses olnud KLTL eelnõuga ei nähtud siiski ette praegu kehtivat olukorda muuta. Üldised põhimõtted streigiõiguse piiranguteks on jäänud sisuliselt muutmata võrreldes kehtiva õigusega, kuid töö autor on seisukohal, et need on selgemini välja toodud. KLTL eelnõu kohaselt peavad streigiõiguse tekkimiseks olema täidetud teatud eeldused.¹⁴⁶ Nendeks on 1) ei kehti streigi keeld; 2) ei kehti töörahu kohustus; 3) lepitusmenetlus riikliku lepitaja juures on lõppenud ja lepitusmenetluse lõppemisest ei ole möödunud ebamõistlikult pikk aeg; ja 4) piiratud töökatkestuse õiguse korral on määratud miinimumteenus. Streigiõiguse tekkimiseks peavad olema kõik eeldused täidetud.

Streigiõiguse tekkimise esimeseks eelduseks on streigikeelu puudumine. Streigikeelu puhul on tegemist vastavalt KLTL eelnõu §-ile 62 isikulise piiranguga ehk piiritletakse isikute ringkonnale streigiõigus puudub. Nendeks on päästeasutuses töölepingu alusel töötavad päästetöötajad; Kaitseministeeriumis, Kaitseressursside Ametis, Kaitseväes ja Kaitseliidus töölepingu alusel töötavad isikud; ning töötajad, kes tagavad hädaolukorra seaduses sätestatud katkematu side toimimise teenuse toimepidevuse. KLTL-i eelnõu seletuskiri möönab, et täieliku töökatkestuse keelu kehtestamine kui isiku põhiõiguste ja vabaduste üliintensiivne riive saab toimuda vaid väga piiratud ja põhjendatud juhtudel siis, kui piiratud töökatkestuse õiguse kehtestamisest ainuüksi ei piisa.¹⁴⁷ ILO ühinemisvabaduse komitee on selgitanud, et olukordadeks, kus piiratakse avalike teenistujate õigust korraldada streike, peab riik kompenseerima ühinemisvabaduse piiramise, tagades nende huvide adekvaatse kaitse. Selleks

¹⁴⁴ F. Klaß, H.Rölz, S. Rabe, S.Reitemeyer. Germany. - A. Stewart, M. Bell (edit.). The Right to Strike: A Comparative Perspective. *Op.Cit.*, p 55.

¹⁴⁵ L. Carta, M. Deschamps, A. Jannin, A.L. Le Luduec. France. - A. Stewart, M. Bell (edit.). The Right to Strike: A Comparative Perspective. *Op.Cit.*, p 38.

¹⁴⁶ Kollektiivläbirääkimiste ja kollektiivse töötüli seaduse eelnõu. 623 SE I. *Op.Cit.*, lk 14, § 58.

¹⁴⁷ Seletuskiri kollektiivlepingu ja kollektiivse töötüli lahendamise seaduse eelnõu juurde. *Op.Cit.*, lk 61

tuleb ette näha piisav, erapooletu ja kiire lepitus- või vahekohtumenetlus, mille kõikides etappides saavad vaidluse pooled osaleda ning mille otsused on täielikult ja koheselt täidetavad.¹⁴⁸ KLTLs eelnõus on seda püütud lahendada töötüli lahendamise erikomisjoni instituudi loomise läbi.¹⁴⁹ Sarnaselt eelnõuga on streigikeelu puudumine ka kehtiva õiguse kohaselt streigi õiguse tekkimise eelduseks ning piiritletud isikute ringiga, keda keeld puudutab. KTTLS § 21 lõike 1 kohaselt on streigid keelatud valitsusasutustes ja muudes riigorganites, kohalikes omavalistustes, kaitseliidus, kohtutes ja päästeteenistustes. Erandiks on isikud, kes töötavad valitsusasutustes, kohalikes omavalitsustes ja muudes riigorganites töölepingu alusel (KTTLS § 21 lõige 1¹). Kollektiivsed töötülid lahendatakse isikute vahel, kellele streigi keeld kohaldub, läbirääkimiste teel riikliku lepitaja vahendusel või kohtus, vastavalt KTTLS § 21 lõikele 2.

Streigiõiguse tekkimise teiseks eelduseks on KLTLs eelnõu kohaselt töörahu kohustuse puudumine. KLTLs-i eelnõu § 57 kohaselt võib töörahu kohustus olla kas valikuline või täielik. Sisuliselt tähendab valikuline töörahu kohustus automaatset töörahu kohustust, kui kollektiivleping on sõlmitud. Kollektiivleping on oma olemuselt töörahu kokkulepe enamikus õigussüsteemides, sisaldades automaatselt valikulist ehk selektiivset töörahu kohustust, see tähendab kohustust mitte välja kuulutada töökatkestus, mis seondub mingil viisil kollektiivlepingus juba kokkulepitud sätetega.¹⁵⁰ Valikuline töörahu kohustus puudutab just kollektiivlepinguga kokku lepitud tingimusi. Sinna alla ei kuulu küsimused, mida kollektiivlepinguga ei ole reguleeritud või mida läbirääkimistel arutati, kuid jäeti reguleerimata.¹⁵¹ Lepinguvabaduse ja poolte autonoomsuse põhimõtete kohaselt võivad pooled kokku leppida ka täielikus ehk absoluutses töörahus, mille kohaselt kollektiivlepingu kehtivuse ajal kehtib täielik streigi väljakuulutamise keeld.¹⁵² Seega tähendab eeltoodu, et töörahu hoidmise kohustus ei kehti ning streigiõiguse tekkimise eeltingimus on täidetud juhul, kui töötüli poolte vahel kollektiivlepingut sõlmitud ei ole. Kollektiivlepingu olemasolu korral on streigiõiguse tekkimiseks teine eeldus täidetud juhul, kui lahkarvamus on tekkinud kollektiivlepingus kokku leppimata küsimustes ning kollektiivlepinguga ei ole kokku lepitud täielikku streigikeeldu. Ka kehtiva õiguse kohaselt on streigiõiguse tekkimise üheks eeltingimuseks töörahu kohustuse puudumine vastavalt KTTLS § 13 lõikele 1. Töörahu mõiste

¹⁴⁸ Freedom of Association. *Op.Cit.*, cls 595-596.

¹⁴⁹ Kollektiivläbirääkimiste ja kollektiivse töötüli seaduse eelnõu. 623 SE I. *Op.Cit.*, lk 11-13, § 45 jj.

¹⁵⁰ Seletuskiri kollektiivlepingu ja kollektiivse töötüli lahendamise seaduse eelnõu juurde. *Op.Cit.*, lk 52.

¹⁵¹ *Ibid.*

¹⁵² *Ibid.*, lk 53.

on toodud kollektiivlepingu seaduse § 11 lõikes 3. Selle kohaselt kohustuvad pooled kollektiivlepingu kehtivuse ajal täitma kollektiivlepingus ettenähtud tingimusi ning mitte kuulutama välja streiki või töösulgu kollektiivlepingus sätestatud tingimuste muutmise ajendil (edaspidi – pidama töörahu). Töö autor on seisukohal, et sellise sätte sõnastuse juures on vaieldav, kas kehtiva õiguse kohaselt on kollektiivlepingu olemasolu korral töörahu hoidmise kohustus valikuline või absoluutne. Sätte sõnastusest tulenevalt võiks asuda seisukohale, et streigiõigust ei teki, kui töötüli osapoolte vahel on kehtiv kollektiivleping. Seda ka juhul, kui streigi eesmärgiks on kokkuleppe saavutamine tingimuste osas, mida kehtiva kollektiivlepinguga reguleeritud ei ole, sest sisuliselt oleks tegemist kehtiva kollektiivlepingu tingimuste muutmisega.

KLTLs eelnõu kohaselt on streigiõiguse tekkimise kolmandaks eelduseks lõppenud kohustuslik lepitusmenetlus riikliku lepitaja juures. Leppimise saavutamata jätmise korral peab riiklik lepitaja koostama eriarvamuste protokoll. Kui aga üks töötüli pool üldse ei osalenud lepitusmenetluses, siis selle kohta kohustub riiklik lepitaja koostama kirjaliku otsuse. Viidatud tingimuse puhul on tegemist *ultima ratio* põhimõttega ehk streigi aktsioon võib järgneda sellele, kui kasutatud on viimastki lepitusvõimalust ja see ei anna soovitud tulemust.¹⁵³ Samasugust põhimõtet järgib ka kehtiv õigus. Eesmärgiks on ettenähtud lepitusprotseduurid läbi teha enne kui streik välja kuulutatakse.

Neljas ja viimane streigiõiguse tekkimise eeldus on miinimumteenuse määramine piiratud töökatkestuse õiguse korral. KLTLs eelnõu § 60 sätestab töökatkestuse õiguse piiramise, mis kehtib teatavasisulistel teenustel. Sellisteks on teenused, mille puhul teenuse osutamise katkestamine põhjustaks ohu inimeste ja loomade elule või tervisele, suure ohu keskkonnale või riivaks ebaproportsionaalselt avalikku huvi. Selliste teenuste määramisel tuleb arvesse võtta hädalukorra seaduses sätestatud elutähtsate teenuste loetelu ja töökatkestuse toimumise aega, asukohta ning kestust. Miinimumteenuse määramisega peavad olema viidatud teenused tagatud hädavajalikul tasemel ning nende teenuste piires on töökatkestuse korraldamine keelatud.¹⁵⁴ Sarnane regulatsioon streigiõiguse piirangu kohta miinimumteenuste puhul kehtib Eestis ka praegu. KTTLS § 21 lg 3 kohaselt, elanike ja majanduse esmavajadusi rahuldavates ettevõtetes ja asutustes tagab streigi või töösulu kuulutanud organ hädavajaliku teenindus- või tootmismahu, mis määratakse kindlaks poolte omavahelise kokkuleppega. Lahkarvamuste

¹⁵³ Seletuskiri kollektiivlepingu ja kollektiivse töötüli lahendamise seaduse eelnõu juurde. *Op.Cit.*, lk 54-55; Kollektiivlääbirääkimiste ja kollektiivse töötüli seaduse eelnõu. 623 SE I. *Op.Cit.* § 42 lõige 1 punktid 2 ja 4.

¹⁵⁴ Kollektiivlääbirääkimiste ja kollektiivse töötüli seaduse eelnõu. 623 SE I. *Op.Cit.*, lk 14, § 60.

korral määrab hädavajaliku teenindus- või tootmismahu riiklik lepitaja, kelle otsus on pooltele kohustuslik. Sama paragrahvi lõike 4 kohaselt kehtestab elanike ja majanduse esmavajadusi rahuldavate ettevõtete ja asutuste loetelu Vabariigi Valitsus. Seega toimub kehtiva õiguse kohaselt streigi korraldamise õiguse piiramine miinimumteenuste tagamise eesmärgil elanike esmavajadusi rahuldavate ettevõtete ja asutuste kindlaksmääramisega. Siinkohal tuleb välja tuua, et sellist loetelu ei ole veel valitsus(t)e poolt kehtestatud. Erinevalt kehtivast õigusest on eelnõuga loobunud hädavajalike teenuseid pakkuvate ettevõtete ja asutuste loetelu koostamisest. Selle asemel on hädavajaliku teenuse sisu defineeritud läbi teatud tunnuste (oht elule ja tervisele, keskkonnale).

Eelpool toodu tulemusena saab asuda seisukohale, et streigiõiguse piiramise võimalusi on mitmeid. Õigus streikida võib olla piiratud lähtuvalt selle eesmärgist; streigi osapooltel võib olla kehtivast kollektiivlepingust tulenev rahu hoidmise kohustus; streigi väljakuulutamise võib olla seotud teatavate protseduurireeglite järgimisega; streigiõigust nähakse vahendina huvikonfliktide ja mitte õiguskonfliktide lahendamiseks jne.

Ka põhjuseid streigiõiguse piiramiseks on mitmeid. Üldine streigiõiguse piiramise eesmärk on kaitsta neid isikuid ühiskonnas tervikuna, kes saavad sellest ebaproportsionaalselt mõjutatud.¹⁵⁵ Streigi õiguslikku kaitse vajadust tuleb piiritleda kahjuga, mis tekitatakse tööandjatele, teistele töötajatele, tarbijatele ja ühiskonnale laiemalt.¹⁵⁶

Kõige otsesemateks n-ö kannatajateks on eelkõige tööandjad, eriti mis puudutab selliseid töökatkestusi, kus tööandja ei ole kollektiivse töötüli osapooleks ning töötajate nõudmised on suunatud laiemate eesmärkide saavutamiseks. Tööandja tegevuse tulemuslikkus sõltub erinevatest teguritest, millest suure osa moodustab pidev tööjõu kasutamine. On selge, et tööandja äritegevus saab mõjutatud, kui töötajad lõpetavad töö tegemise selleks, et saavutada teatuid järeleandmisi. Kui töötajad võivad streigiga põhjustatud tegemata töötunnid n-ö tasa teha ületundidena või puhkepäevade arvelt, kannavad tööandjad siiski töökatkestuse tulemina teatavat majanduslikku kahju, mis ei pruugi olla streikivate töötajate tegelik eesmärk. Selleks, et streigitegevus oleks õigustatud, peavad leiduma streigiõigust põhjendavad asjaolud, mis tasakaalustavad tööandjale tekitatud kulu ja kahju. Streik võib olla töötaja jaoks oluliseks vahendiks, millega tal on võimalik saavutada sotsiaalne heaolu: kui õiguskord ei tunnusta

¹⁵⁵ A.T.J.M Jacobs. The Law of Strikes and Lockouts. *Op.Cit.*, p 664.

¹⁵⁶ T.Novitz. *Op.cit.*, p 75.

streigiõigust, võib töötaja kanda märkimisväärsemat kahju võrreldes tööandjaga, mis väljendub väiksemas palgas ning kehvemates töötingimustes.¹⁵⁷

Töö autor on seisukohal, et üheks selliseks põhjendavaks asjaoluks saabki tuua streigi eesmärgi, milleks on töötajate sotsiaalsete ja majanduslike huvide kaitse. Streigitegevus peaks olema õigustatud juhul, kui tegemist on töötajate sotsiaalsete ja majanduslike huvide eest seismise või kaitsmisega, mis otseselt töötajaid puudutavad. Samas tuleks paralleelselt hinnata ka tööandjale tekitatava kahju suurust selles valguses, kas töötajate huvid ikka kaaluvad üle tööandjale tekitatud kahju suuruse. Teatavatel juhtudel võiks tööandjale tekitatud kahju hüvitamine olla osaliselt ka riigi kohustus. Näiteks kui töötajate streigitegevus on sotsiaalpartnerite rappajooksnud dialoogi tagajärg töötajate palgapoliitika reformimise üle, siis on selle eest vastutav ka vastav valitsusasutus ehk riik, mistõttu kasvõi osaline kahju hüvitamine oleks siinkirjutaja hinnangul õigustatud.

Tööandjale tahtmatut mõju avaldavate nn sekundaarsete ehk toetusstreikide ja (sotsiaal/majandus)poliitiliste streikide üle, mis ei ole suunatud streikiva töötaja enda tööandja vastu, puudub tööandjal samuti igasugune kontroll ning tal ei ole võimalik selle kulgu ka mõjutada. Samuti võivad streigid mõjutada tootmisahelate eritasandil asuvate ettevõtete tegevust, kes on omavahel seotud. Näiteks kui tootja ei suuda ettevõttes toimuva streigi tõttu tarnida oma toodet koostööpartnerile, mõjutab see koostööpartneri enda tootmis- ja äritegevust.¹⁵⁸ Seega on õigustatud küsimus ka sekundaarsete streikide lubatavuse kohta ehk mis määral peab töötajatele olema tagatud võimalus toetuda oma sotsiaalmajanduslikele huvidele küsimustes, mille eesmärk on mõjutada kellegi teise sellesisulist poliitikat, mitte enda tööandja oma.¹⁵⁹ Selliste olukordade vältimiseks on püütud toetusstreigid keelustada. Näiteks kui Ühendkuningriikides 1980ndatel toetusstreigi korraldamist piirati, vastasid tööandjad sellele kunstliku tööjõu ümberjagamisega eraldiseisvate ettevõtete vahel. Sellega välditi töötajate laiaulatuslikku kollektiivset esindatust, mille läbi töötajatel oleks olnud tugevam positsioon kollektiivsetel läbirääkimistel ning kitsendati töötajate võimalust streikida.¹⁶⁰

¹⁵⁷ *Ibid.*, pp 75 76.

¹⁵⁸ Kahn-Freund, O., Hepple, B., *Laws Against Strikes: International Comparisons in Social Policy*. London: The Fabian Society 1972 (cited: T.Novitz. *Op.cit.*, p 76).

¹⁵⁹ T.Novitz. *Op.cit.*, p 55.

¹⁶⁰ *Ibid.*, p 77.

Seega on olemas õiguslik argument kaitsta töötajaid ka sellise tööandja piirava tegevuse eest. Sekundaarsete streikide keelustamise juhtudel jäetakse märkamata või vaadatakse läbi sõrmede, mis eesmärgi streik endas eelkõige kannab. Sisuliselt on selleks erinevate töötajate võimu koondamine. Kui töötajad koonduvad, jagunevad võimupositsioonid töötaja ja tööandja vahel võrdsemalt ning kui on olemas juba ainuüksi oht, et võib puhkeda streik, toob see suurema tõenäosusega teise poole läbirääkimiste laua taha.¹⁶¹

Töötaja, kes seisab tööandja ees oma huvide eest üksinda või väikeses grupis, ei oma nii tugevat läbirääkimiste positsiooni, kui seda teeb lisaks temale veel näiteks tema kümme kolleegi, kellele lisandub toetussterigi näol veel oma viiskümmend töötajat teistest ettevõtetest. Töö autor on seisukohal, et streigi puhkemise oht võib teatud määral takistada tööandja lobitööd valitsusasutuste juures endale sobiva ning potentsiaalselt töötajavaenuliku sotsiaal- ja majanduspoliitika läbisurumisel. Töötajate sotsiaalsed ja majanduslikud huvid saavad kaitstud juhul, kui võimupositsioonid töötajate ja tööandjate vahel on võrdsemalt jagunenud.

Samas on Euroopa Inimõiguste Kohus (edaspidi EIK) leidnud, et toetusstreikide keelamine võib olla legitiimne. Kohus mõõnis, et kuigi toetusstreigi korraldamise õigust kaitseb Euroopa sotsiaalharta, ei ole sellist õigust ette nähtud lisaks Ühendkuningriigile ka Austrias, Luksemburgis ja Hollandis. EIK leidis, et Ühendkuningriigi toetusstreikide keeld on kooskõlas EIÕK artikliga 11, millest tulenevalt on keelul seaduslik alus ja legitiimne eesmärk – s.o tööandjate ja laiemalt majanduse ja avalike huvide kaitse. Kuna lepinguosalistel riikidel on avaram hindamisruum streigiõiguse reguleerimisel, siis on lepinguosalise riigi parlamendil parem arusaamine, kui rahvusvahelisel kohtunikul sellest, kuidas määratleda avalikku huvi seoses streigiõigusega ja milline õiguslik regulatsioon oleks sobivaim riigi sotsiaal-, majandus- ja tööstuspoliitika kontekstis.¹⁶²

Streigiõigust on piiratud ka poliitilisel tasandil. Termin poliitiline streik tähistab olulist erandit streigiõiguse kaitsest ning on üldjuhul seotud ebaseaduslikkusega ja hukkamõistmisega. Poliitilises streigis nähakse eelkõige tegevust, mille eesmärgiks on häirida demokraatlike protsesse, mõjutada ning sekkuda riigi valitsemisse.¹⁶³ On sageli rõhutatud, et poliitilised streigid võivad mõjutada demokraatlikku riigikorda, eriti juhul, kui streigitegevus on suunatud põhiseadusliku korra õõnestamise vastu või kus streigitegevus ohustab suveräänseid avalikke

¹⁶¹ T.Novitz. *Op.cit.*, pp 76-77.

¹⁶² EIKo 08.04.2014, 31045/10, R.M.T. vs Ühendkuningriik.

¹⁶³ T.Novitz. *Op.cit.*, p 56.

institutsioone ja takistab neil vabalt teha oma igapäevast tööd.¹⁶⁴ Selliseid streike nimetatakse *puhtakujulisteks poliitilisteks streikideks* või *puhtalt poliitilisteks streikideks* (inglise keeles *purely political strike*), mida peetakse rahvusvahelisel tasandil ebaseaduslikeks. Oma olemuselt ei kuulu puhtakujulised poliitilised streigid streigiõiguse või –vabaduse rakendusallas, kuna neil puudub otsene seos töötajate sotsiaalsete ja majanduslike huvide tagamisega. Streik madalate palkade ja viletsate töötingimuste vastu võib sageli muutuda protestiavalduseks riigi ja valitsuse poolt teostatava üldise sotsiaal- ja majanduspoliitika vastu.¹⁶⁵ Seega teatud juhtudel peetakse streiki küll poliitiliseks, kuid selle teostamist ei ole niivõrd ulatuslikult piiratud. Näiteks streigid, mis viiakse läbi riigi sotsiaal- ja majanduspoliitika vastu. Tegemist on küll protestiga, millel on poliitilised eesmärgid, kuid seda ei peeta ebaseaduslikuks. Sellisel juhul peab streigitegevus olema seotud otseselt töötajate sotsiaalsete ja majanduslike huvidega. Samas on paljude streikide puhul majanduslikud ja poliitilised aspektid omavahel niivõrd põimunud, et neil on raske selget vahet teha. Sellistel juhtudel on keeruline otsustada, kas tegemist on lubatud streikimisõiguse teostamisega või lubamatu puhtakujulise poliitilise protestiavaldusega.¹⁶⁶ Mõnikord aga loetakse selline streigitegevus seaduslikuks hoolimata sellest, et see on suunatud riigi valitsusorganite vastu.¹⁶⁷ Esindusdemokraadid märgivad, et kui streigitegevust võib kasutada valitsuse poliitika mõjutamiseks, siis ei saa riik enam tegutseda neid valinud kodanike vaadete järgi.¹⁶⁸ H.G Schermers on märkinud, et demokraatlikus ühiskonnas, kus otsused põhinevad rahvastiku enamuse soovidel, pole poliitilised streigid aktsepteeritavad. Ei saa sallida seda, et suhteliselt väike võtmeisikute grupp saab sundida demokraatlikku valitsust tegema poliitikat, mida enamus ei taha.¹⁶⁹ Poliitilistel eesmärkidel streigiõiguse piiramist on töö autor käsitlenud töö teises peatükis.

Seega, streigiõigust piiratakse läbi materiaal- ja formaalõiguslike eelduste kehtestamise. Töö autori hinnangul tuleb selliste eelduste sisseseadmisel lähtuda aga streigi eesmärgist, mida streigiõigus endas kannab. Piirangud peavad olema põhjendatud. Piirangute kehtestamisel tuleb hinnata streigi võimalikku mõju streigiga mitteseotud isikutele, kõrvutades sellised mõjud töötajate huvidega.

¹⁶⁴ Ben-Israel, R. Introduction to Strikes and Lock-outs: a Comparative Perspective - Blanpain, R. (edit). *Strikes and Lockouts in Industrialized Market Economies. Op.Cit.*, p 12.

¹⁶⁵ A.T.J.M Jacobs. *The Law of Strikes and Lockouts. Op.Cit.*, p 675.

¹⁶⁶ Ben-Israel, R. Introduction to Strikes and Lock-outs: a Comparative Perspective - Blanpain, R. (edit). *Strikes and Lockouts in Industrialized Market Economies. Op.Cit.*, p 12-13.

¹⁶⁷ A.T.J.M Jacobs. *The Law of Strikes and Lockouts. Op.Cit.*, p 675.

¹⁶⁸ T.Novitz. *Op.cit.*, p 62.

¹⁶⁹ H.G Schermers. Is there a Fundamental Human Right to Strike? - A. Barav, D.A Wyatt, J. Wyatt (edit). 9th Yearbook of European Law.Oxford University Press1989 (cited: T.Novitz. *Op.cit.*, p 62).

1.3.2. Streigiõiguse piiramine lähtuvalt streigi eesmärgist

Rahvusvahelised lepingud ja konventsioonid ei ole üheselt selged streigiõiguse kitsendamisel ja piiramisel.¹⁷⁰ Samas saab sisuliselt eristada kolme erinevat käsitlust, millistel eesmärkidel on streigiõigust piiratud.¹⁷¹

Esimese ning kõige kitsama lähenemisviisi kohaselt on streigitegevus lubatud ainult siis, kui selle eesmärgiks on kollektiivlepingu sõlmimine.¹⁷² Selline käsitlus streigiõigusest on omane lisaks Eestile ka Saksamaale, Põhjamaadele, Kanadale ja Makedooniale.¹⁷³ Samuti on selline lähenemine leidnud toetust osade kohtunike poolt Euroopa Inimõiguste Kohtus.¹⁷⁴ Viidatud lähenemisviisi kohaselt tekib õigus korraldada streik juhul, kui streigi eesmärgiks on kollektiivlepingu sõlmimine ning streigitakse sellistel eesmärkidel, mida on võimalik kollektiivlepingutega reguleerida. Streigiõiguse tekke sõltumine kollektiivlepingu sõlmimisest teeb streigiõigusest ametiühingute õiguse, sest ainuüksi ametiühingutel on õigus sõlmida kollektiivlepinguid. Seega ülejäänud streigivormid, nagu näiteks üldstreigid, on ebaseaduslikud, kuna töötajad, kes ei kuulu ametiühingutesse, ei saa sõlmida kollektiivlepinguid.¹⁷⁵ Sellise käsitluse kohaselt on streigiõigus sotsiaalmajanduslik õigus, mille ainus eesmärk on tagada töötajate paremate töötingimuste kehtestamine läbi kollektiivlepingu sõlmimise.¹⁷⁶ UNISON vs UK asjas toimus tervishoiusektori osaline erastamine ning suur osa töötajatest liikus erasektoris. Ametiühingud korraldasid streigi, mille eesmärgiks oli kaitsta ja säilitada töötajatele kollektiivlepinguga kehtestatud töötingimused, kuid seda mitte üksnes hetkel töötavatele töötajatele, vaid ka tulevikus sellesse ettevõttesse tööle asuvatele töötajatele. EIK leidis, et praegustel töötajatel on tõepoolest õigus kollektiivselt tegutseda, kui kollektiivlepingu täitmine nende suhtes on ohus. Käesoleval juhul ei olnud töötajate õigused mõjutatud ja streigiõiguse rakendamine eelnimetatud põhjusel oli põhjendamatu. Kohus leidis, et legitiimne eesmärk streigiõiguse teostamiseks ei saa olla teiste töötajate kaitse. Selline lähenemine on omane just traditsioonilisele streigiõigusele ja on kõige levinuim.¹⁷⁷ Ehk teisisõnu, nagu töö autor on käsitlenud peatükis 1.2.2, sellise streigi eesmärgid peavad olema seotud konkreetse tööandja vastu suunatud ametialaste nõudmistega, millele

¹⁷⁰ A.T.J.M Jacobs. The Law of Strikes and Lockouts. *Op.Cit.*, p 664.

¹⁷¹ T.Novitz. *Op.cit.*, p 285.

¹⁷² *Ibid.*, p 286.

¹⁷³ A.T.J.M Jacobs. The Law of Strikes and Lockouts. *Op.Cit.*, p 667.

¹⁷⁴ T.Novitz. *Op.cit.*, p 286.

¹⁷⁵ A.T.J.M Jacobs. The Law of Strikes and Lockouts. *Op.Cit.*, p 668.

¹⁷⁶ T.Novitz. *Op.cit.*, p 286.

¹⁷⁷ EIKo 10.1.2002. 53574/99. *UNISON v. the United Kingdom (dec.)*; T.Novitz. *Op.cit.*, p 286.

järgneb sisuliselt tööandja järeleandmistele tulemusena kollektiivlepingu sõlmimine. See tähendab, et streigiõigust on piiratud selliselt, et töötajad võivad esitada üksnes ametialaseid nõudmisi oma tööandjale. Sellest tulenevalt on poliitilised streigid juba eos välistatud. Euroopa sotsiaalõiguste komitee ja ILO järelevalveorganid on sellise, kui liiga kitsa, lähenemise streigiõigusele ära tõuganud.¹⁷⁸

Teise lähenemise kohaselt on streigiõigust piiratud tulenevalt Euroopa sotsiaalharta artiklist 6 kollektiivsete läbirääkimistega huvikonfliktide korral. Euroopa sotsiaalõiguste komitee, kes uurib riikide tegevuse vastavust Euroopa sotsiaalharta rakendamisel ja streigiõiguse kitsendamisel, on seisukohal, et streikida võib kõikidel eesmärkidel, mille suhtes on tõusetunud huvikonflikt ning mille üle on võimalik pidada kollektiivseid läbirääkimisi. Sellest tulenevalt on Euroopa sotsiaalõiguste komitee tähelepanu suunatud streigiõiguse rollile mitte kollektiivlepingute sõlmimisel, vaid just kollektiivläbirääkimiste pidamisel. Euroopa sotsiaalõiguste komitee on selgitanud, et artikli 6 mõjusfääri kuuluvad igasugused läbirääkimised, sõltumata probleemi olemusest, kui selle eesmärgiks on lahendada ühiseid huviprobleeme. Selline lähenemine annab töötajatele õiguse kaasa rääkida küsimustes, mis tavaliselt kuuluvad ettevõtete juhtimispädevusse nagu näiteks töölepingute kollektiivsed lõpetamised, ettevõtte tootmisüksuste sulgemised ning isegi investeerimisotsused.¹⁷⁹

Näiteks on Euroopa sotsiaalõiguste komitee oma 2001. aasta otsuses¹⁸⁰ leidnud, et Saksamaa riigisisene õigus, mis keelab igasuguse streigiõiguse teostamise juhtudel, mil see ei ole seotud kollektiivlepingu sõlmimisega, ei ole kooskõlas Euroopa sotsiaalharta artikliga 6 ning Saksamaa valitsusel on kohustus viivitamatult võtta kasutusele vajalikud meetmed, et viia riigisisene õigus Euroopa sotsiaalharta kooskõlla. Käesoleva töö eelnevates alapeatükkides käsitletu tulemusena selgus, et Eesti streigiõiguse regulatsioon on sarnane Saksamaale. Kuigi Euroopa sotsiaalõiguste komitee ei ole sarnast ettekirjutust Eestile otseselt teinud, tuleks Saksamaale esitatud otsuse valguses kriitiliselt üle vaadata ka Eestis kehtiv õigus.

Streigiõiguse sidumist kollektiivläbirääkimistega toetab Euroopa sotsiaalharta V osa artikkel G, mis käsitleb hartaga sätestatud õiguste piiramist. Nimetatud artikli punkt 1 ütleb, et „kui I osas sätestatud õigusi ja põhimõtteid tõhusalt ellu viia ja neid tulemuslikult rakendada, nagu

¹⁷⁸ T. Novitz. *Op.cit.*, p 287.

¹⁷⁹ *Ibid.*, pp 287- 288.

¹⁸⁰ European Social Charter. European Committee of Social Rights Addendum to Conclusions XV-1 (Germany), Germany. Council of Europe Publishing April 2001, p 28 Available via: https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/conclusions/Year/XV1Add2_en.pdf (24.03.2015).

nähakse ette II osas, ei saa nende suhtes kehtestada mingeid neis osades ette nähtud piiranguid ega kitsendusi, välja arvatud seadusega ette nähtud ja demokraatlikus ühiskonnas teiste ühiskonnaliikmete õiguste ja vabaduste, ühiskonna huvide, riigi julgeoleku, rahva tervise ja moraali kaitseks vajalikud piirangud.“ Viidatud artikli G punkt 2 sätestab, et „käesolevas hartas sätestatud õiguste ja kohustuste piiranguid, mida harta võimaldab, ei tohi rakendada mingil muul eesmärgil peale selle, milleks need on ette nähtud.“ Lisaks sellele täpsustab Euroopa sotsiaalharta lisa artikkel 6 lõike 4, et „lepinguosaline võib streigiõiguse kasutamist vastavalt vajadusele seadusega reguleerida eeldusel, et igasugust selle õiguse kitsendamist saab põhjendada artikli G sätetega.“

Eelolev käsitus streigiõigusest kui kollektiivlääbirääkimiste osast ning selle piirangutest ei ole nähtavasti valmis looma seaduslikku alust valitsuse poliitikale väljakutseid esitavatele streikidel, sest Euroopa sotsiaalharta artikkel 6 seab kollektiivsete läbirääkimiste osapoolteks töötajate ja tööandjate organisatsioonid. Samas toetavad sellised streigid lisaks ametialastele nõudmistele ka sotsiaal- ja majanduslike huvide kaitse eesmärkidel korraldatud streike, mistõttu on töötajate huvid tagatud suuremal määral kui esimese käsitluse kohaselt. Seda teemat ei ole Euroopa sotsiaalõiguste komitees lähemalt arutletud, kuid see on leidnud käsitlust Hollandis, kus Euroopa sotsiaalharta on otsekohalduv.¹⁸¹

Hollandis on streigiõiguse teostamise võimalused ja piirangud välja töötatud kohtupraktikaga, milles kohus võtab arvesse kõiki asjaolusid, et jõuda selgusele, kas streik kuulub Euroopa sotsiaalharta artikkel 6 lõike 4 rakendusallasse.¹⁸² Hollandi ülemkohus tunnustas esimest korda streigiõiguse põhiolemust oma otsusega aastast 1986¹⁸³, millega lõi Hollandis pretsedendi tulevasteks vaidlusteks.¹⁸⁴ Kaasuse asjaolude kohaselt teavitas Hollandi valitsus, et avaliku sektori alla kuuluvate raudteetööliste töötasu vähendatakse ühepoolset, mille peale kuulutasid raudteelaste ametiühingud välja streigi. Kohus leidis, et kuigi streik oli suunatud valitsuse vastu, puudutas see samas ka töötajate selliseid töötingimusi, mis tavaliselt on (või peaks olema) kollektiivsete läbirääkimiste objektiks ning seega Euroopa sotsiaalharta artikkel 6 lõike 4 alusel kaitstud. Selle tulemusena oli streigitegevus lubatud. Kui aga streigitegevus on suunatud selliste riigi poliitiliste otsuste vastu, mis ei ole seotud töötajate huvidega, langeb see tegevus artikli 6

¹⁸¹ T. Novitz. *Op.cit.*, pp 288-289.

¹⁸² S. Rook, G. Rodenhuis, W. Kortooms, A. Blanke. The Netherlands. - Stewart, M. Bell (edit.). *The Right to Strike: A Comparative Perspective. Op.Cit.*, p 86.

¹⁸³ Hoge Raad. 30 May 1986. NJ 1986, 688.

¹⁸⁴ S. Rook, G. Rodenhuis, W. Kortooms, A. Blanke. The Netherlands. - Stewart, M. Bell (edit.). *The Right to Strike: A Comparative Perspective. Op.Cit.*, p 83.

lõike 4 mõjualast välja ning sellisel juhul on tegemist puhtalt poliitilise streigiga.¹⁸⁵ Sisuliselt leidis kohus, et niikaua kui streigi eesmärgiks on töötajate töötingimused, ei ole tegemist poliitilise streigiga, isegi kui see on suunatud valitsuse sellesisulise poliitika vastu. Selle kaasuse pinnalt on näha, et kohus ei ole eristanud, millise isiku vastu on streigitegevus suunatud, vaid on streigi lubatavuse hindamisel võtnud arvesse üksnes streigi eesmärgi.

Euroopa sotsiaalharta artikkel 6 piiravast sõnastusest tulenevalt ei saa õigustada streike, mis on suunatud valitsuse poliitika vastu, kuid millel puudub seos kollektiivlääbirääkimiste objektiks olla võivate asjaoludega (või kollektiivlepingute sõlmimisega).¹⁸⁶ Töö autori hinnangul seisneb sellise käsitluse olulisus selles, et töötajate huvide määratlemisel ei osutu mõõdupuuks mitte kollektiivlepingu sõlmimise võimalikkuse fakt (st, et pooltel on võimalik konkreetne huvikonflikt lahendada kollektiivlepinguga, sest see kuulub nende pädevusse), vaid võimaliku kollektiivsete läbirääkimiste pidamise fakt üleüldises plaanis.

Kolmas ja kõige laiem käsitlus streigiõiguse lubatavate eesmärkide osas on ILO seisukoht, kelle järjepidev õiguspoliitika on siduda töötajate õigus kollektiivselt tegutseda tagamaks nende majanduslikud ja sotsiaalsed huvid.¹⁸⁷ Nende huvide alla käivad ka teatavad poliitilised nõudmised. Huvide kaitse institutsioonile on viidatud ILO konventsioonis 87, mille artikkel 10 kohaselt töötajate organisatsioon edendab ja kaitseb töötajate huve. Seega on streigiõigus üks vahend nende huvide kaitsmisel. Kolmanda käsitluse kohaselt on töötajate õigust streikida piiratud kõige vähem ehk teisisõnu on töötajatele streigiõigus tagatud väga laiadel eesmärkidel.

ILO ühinemisvabaduse komitee seisukohalt on streigiõigus üks olulisi vahendeid, millega töötajad ja töötajate organisatsioonid saavad edendada ja seista oma majanduslike ja sotsiaalsete huvide eest.¹⁸⁸ Sellest tulenevalt ei tohi streigiõigust piirata konfliktidega, mis on tõenäoliselt lahendatavad kollektiivlepingutega. Töötajatel ja nende ühingutel peavad olema võimalused väljendada oma rahulolematust töötajaid ja ühingu liikmeid mõjutavates majanduslikes ja sotsiaalsetes küsimustes laiemalt.¹⁸⁹ Seda seetõttu, et need ametialased ja majanduslikud huvid, mida töötajad läbi streigiõiguse kaitsevad, ei puuduta üksnes ametikohale omaseid kollektiivseid nõudmisi töötingimuste osas, vaid nad otsivad lahendusi ka majandus-

¹⁸⁵ *Ibid.*

¹⁸⁶ T.Novitz. *Op.cit.*, pp 289-290.

¹⁸⁷ T.Novitz. *Op.cit.*, p 290.

¹⁸⁸ Freedom of Association. *Op.cit.*, cl 522.

¹⁸⁹ *Ibid.*, cl 531.

ja sotsiaalpoliitilistele ning ettevõtlust puututavatele küsimustele, mille lahendamise vastu on neil huvi, sest need probleemid puudutavad neid otseselt.¹⁹⁰ Majanduslike ja sotsiaalsete huvide all peetakse tänapäeval silmas erinevaid probleeme, mis võivad olla seotud nii tööandjate, kui ka riigi enda vastavasisulise poliitikaga. Streigiõigus on tihedalt seotud kodanikuvabadustega ja selle eesmärgiks on edendada ka rahva poliitilist osavõttu.¹⁹¹

ILO ühinemisvabaduse komitee on töötajate õigust streigitegevusele oma majanduslike ja sotsiaalsete huvide kaitseks veelgi laiendanud. Töötajatel on õigus kuulutada streik välja ka mitme tööandjaga sõlmitud kollektiivlepingu toetuseks.¹⁹² On oluline, et töötajatel oleksid olemas vahendid, millega nad saaks toetada kogu tööstusvaldkonda hõlmavaid läbirääkimisi, kus nende läbirääkimisvõimet õõnestaks muidu tõsiasi, et nad töötavad väikestes ettevõtetes.¹⁹³ Ka ILO ekspertkomitee on asunud sarnasele seisukohale, väites, et streigiõiguse eitamine mitut tööandjat puudutava tööstusharu puhul või riiklikul tasandil sõlmitud lepingute puhul, piirab liigselt töötajate ja töötajate ühenduse õigust edendada töötajaid puudutavaid majanduslikke ja sotsiaalseid huve.¹⁹⁴

ILO järelevalveorganid ei ole sidunud streigiõigust ka konkreetsete isikuteeringiga, kelle vastu on lubatud streikida. Lähtutakse streigi eesmärgist ehk mis põhjusel streigitegevust korraldatakse. Sellest tulenevalt on õigustust leidnud ka sekundaarsed streigid, mille all mõistetakse solidaarsus- ehk toetusstreike. ILO ekspertkomitee on märkinud, et töötajatel peab olema võimalus streikida neid puudutvate teemade osas ka juhul, kui vaidluse teiseks pooleks ei ole nende otsene tööandja.¹⁹⁵ Sellest lähtuvalt on ILO ekspertkomitee kritiseerinud Ühendkuningriigis kehtestatud nn. sekundaarse streigi keeldu, mis samas leidis EIK-i poolt tunnustust: tööandjad restructureerivad oma tegevust selliselt, mille tulemusel muutuvad esmased streigid sekundaarseteks. See annab võimaluse n-ö tegelikul tööandjal peituda ettevõtte filiaalide taha. Töötajatel peab olema võimalus osa võtta toetusstreikidest tingimusel,

¹⁹⁰ *Ibid.*, cl 526.

¹⁹¹ T.Novitz. *Op.cit.*, p 285.

¹⁹² Freedom of Association. *Op.cit.*, cl 539.

¹⁹³ T.Novitz. *Op.cit.*, p 291.

¹⁹⁴ *Ibid.*

¹⁹⁵ CEACR Observation concerning Convention No 87. UK- adopted 2000, published 89th ILC session (2001). Available via: http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID:2197062. (25.03.2015).

et esmane streik ise on seaduslik.¹⁹⁶ Eelpool toodu näitab, et Euroopas ei olda ühtsel seisukohal streigiõigusele piirangute seadmisel ning iga riik on lähtunud talle omasest streigipoliitikast.

Streigiõiguse tunnustamine töötajate majanduslike ja sotsiaalsete huvide edendamiseks ning kaitsmiseks on aidanud ILO järelevalveorganitel jõuda järeldusele, et streigitegevust, mis mõjutab teatud juhtudel valitsuse poliitikat, tuleb kaitsta.¹⁹⁷ ILO ühinemisvabaduse komitee on Argentiina juhtumis 1995. aastal nentunud, et ametiühingutel peab olema võimalik välja kuulutada protestistreike valitsuse sotsiaal- ja majanduspoliitika kritiseerimiseks. Antud juhtumi puhul oli Argentiina Tööliste Kongressi eesmärgiks korraldada streik muuhulgas ettevalmistatava riikliku tööhõivepoliitika, töö stabiilsuse ja kaitsmise, tasuta hariduse ja avaliku tervishoiusüsteemi vastu. Valitsus kuulutas streigi ebaseaduslikuks, kuna streigi eesmärk ei olnud survestada oma tööandjaid, vaid avalikku võimu. Argentiina põhiseaduse kohaselt on streigiõigus mõeldud kaitsma töötajaid kollektiivlepingute sõlmimisel, kuid streigi väljakuulutamise ajal ei olnud ükski ametiühing töötulis oma liikmete tööandjatega. Lisaks sellel oli streik selgelt poliitilise olemusega, kuna see ei hõlmanud töötajate kindlate või spetsiifiliste huvide kaitsmist, vaid väljendas selgelt ja lihtsalt rahulolematust valitsuse sotsiaalpoliitika vastu. ILO ühinemisvabaduse komitee leidis, et sellelaadseid protestistreike ei tohi kuulutada ebaseaduslikeks, sest streigiõigust ei tohi piirata üksnes töövaidlustega, mis on lahendatavad kollektiivlepingute sõlmimisega.¹⁹⁸

Protestistreike peaks olema töötajatel ja nende ühingutel võimalik kasutada oma rahulolematuse väljendamiseks valitsuse poliitika vastu. Sellise streigitegevuse eesmärgiks ei ole valitsust kukutada, vaid pöörata tähelepanu sellele, kuivõrd suurt ja ulatuslikku mõju ja milliseid tundeid tekitab töötajates teatav valitsuse aetav poliitika või seadus.¹⁹⁹

ILO ekspertkomitee on jaganud ILO ühinemisvabaduse komitee seisukohta selliste streikide suhtes, milles esinevad poliitilised aspektid. ILO ekspertkomitee on märkinud et töötajate sotsiaalmajanduslike ja ametialaste huvide kaitsmise eest vastutavad organisatsioonid peaksid põhimõtteliselt saama kasutada streigitegevust selleks, et toetada oma seiskohti lahenduste

¹⁹⁶ *Ibid.*

¹⁹⁷ T.Novitz. *Op.cit.*, p 293.

¹⁹⁸ CFA Definitive Report No 300, November 1995, Case no 1777 Argentina. Available via: http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002_COMPLAINT_TEXT_ID:2903050. (25.03.2015) Kuigi antud lahend puudutab Argentiinat, on samad põhimõtted relevantssed ka kontinentaaleuroopa õigustraditsioonide seisukohalt, sealhulgas ka Eesti jaoks.

¹⁹⁹ L.J Macfarlane. *The Right to Strike*. Harmondsworth: Penguin Books 1981 (cited: T.Novitz. *Op.cit.*, p 293).

otsinguil probleemidele, mille on tõstatanud nende liikmeid ja töötajaid otse mõjutavad sotsiaal- ja majanduspoliitika trendid, eriti mis puudutavad tööhõivet, sotsiaalset kaitset ja üldist elustandardit.²⁰⁰ Streigid on õiguspärased, kui need puudutavad küsimusi, mis on otseselt seotud töötajate huvidega.²⁰¹ Samal ajal on ILO ekspertkomitee kinnitanud, et streigid, mis on puhtalt poliitilise iseloomuga ei kuulu ühinemisvabaduse rakendusalasasse. Probleem aga seisneb selles, et sageli on võimatu praktikas eristada streigi ametialaseid ja poliitilisi aspekte, kuna valitsuse poliitika omab vahetut mõju nii töötajatele kui tööandjatele.²⁰² Nii on näiteks üldise hinna- ja palgakülmutamise poliitikaga. Paljudes riikides on kehtiva õigusega sõnaselgelt või vaikimisi loetud poliitilised streigid õigusvastaseks või streigiõiguse piiranguid saab nii laialdaselt tõlgendada, et igat streiki võib pidada poliitiliseks.²⁰³

Osaliselt võib ILO järelevalveorganisatsioonide eelpool toodud lähenemist seostada arusaamaga, et streigiõigus on sotsiaalne õigus, sest sotsiaalseid ja majanduslikke teemasid puudutav valitsuse poliitika mõjutab töötajate olukorda (palk, puhkused, töötingimused). Selline ILO käsitlus streigitegevusest tuleneb töötajate osalusdemokraatia ning sõnavabaduse tunnustamisest.²⁰⁴

ILO järelevalveorganid on siiski teatud tingimustel lubanud streigiõigust piirata ning need piirangud on leidnud laialdast kasutust erinevate riikide õiguskordades. ILO seisukohalt on streigiõiguse piiramine õigustatud näiteks juhul kui lepitus- või vahekohtumenetlused osapoolte vahel on käimas või on poolte vahel kehtiv kollektiivleping töörahu hoidmise kohustusega.²⁰⁵

Streigiõiguse piirangud on õigustatud ka teatavate avalike teenistujate (ametnike) suhtes, kes teostavad avalikku võimu riigi nimel; hädavajaliku teenuse pakkumisel selle mõiste kitsaimas tähenduses ehk teenuse pakkumisel, mille katkestamine võib ohustada osa või kogu elanikkonna elu, julgeolekut ja tervist;²⁰⁶ ning kindlaksmääratud tähtajaga riigisisese

²⁰⁰ Freedom of Association and Collective Bargaining. International Labour Conference 81st Session 1994. *Op.Cit.*, cl 165.

²⁰¹ T.Novitz. *Op.cit.*, p 293.

²⁰² Freedom of Association and Collective Bargaining. International Labour Conference 81st Session 1994. *Op.Cit.*, cl 165.

²⁰³ *Ibid.*

²⁰⁴ T.Novitz. *Op.cit.*, p 294.

²⁰⁵ J-M. Servais. *Op.Cit.*, p 122.

²⁰⁶ Freedom of Association. *Op.cit.*, cls 541, 574, 576.

hädaolukorra korral.²⁰⁷ Nimetatud piirangute sisseseadmisel peab olema puudutatud isikutele tagatud adekvaatne kaitse, mis garanteerib kiire, erapooletu ja tõhusa lepitus- või vahekohtumenetluse.²⁰⁸ ILO ühinemisvabaduse komitee seisukohast on streigiõiguse piiramine õigustatud ka juhul, kui teostatav streik lakkab olemast rahumeelne.²⁰⁹ Samuti on nii ILO järelevalveorganid kui ka Euroopa järelevalvekomiteed ühisel seisukohal, et streigiõiguse teostamine puhtalt poliitilistel eesmärkidel ei ole lubatud.²¹⁰ Tulenevalt eelpool toodust, on töö autor seisukohal, et ILO käsitus streigiõiguse piiramise osas lähtub pigem sellest, millised on ühiskonna vajadused streigiõiguse piiramiseks. ILO käsitluse kohaselt tuleks pigem eitada võimalust võtta streigiõigusele piirangute seadmisel aluseks streigi eesmärgid (näiteks ei tohi streigi eesmärgiks olla valitsuse sotsiaalpoliitika mõjutamine hoolimata sellest, et see töötajate huve otseselt puudutab).

Saab asuda seisukohale, et ILO järelevalveorganite ja Euroopa sotsiaalõiguste komitee tõlgendused streigiõiguse piiramise osas on mõneti sarnased. Mõlemad on seisukohal, et streigiõigust ei või piirata ainuüksi kollektiivlepingute sõlmimisega ning streikida võib eesmärkidel, mille suhtes on tõusetunud huvide konflikt. Kui Euroopa sotsiaalõiguste komitee ei ole andnud selgeid juhiseid streigi lubatud eesmärkide kohta,²¹¹ siis ILO ühinemisvabaduse komitee on olnud täpsem ja märkinud, et streigiõigus on üks põhilisi meetmeid, mille abil töötajad ja nende organisatsioonid saavad edendada ning kaitsta oma majanduslikke ja sotsiaalseid huve.²¹² Streigiõiguse sidumine kollektiivlepingute sõlmimisega seob töötaja õiguse streikida tööandja vastu. See tähendab, et streigi kaudu esitatavad nõudmised peavad olema seotud töötaja ametikohaga ja suunatud konkreetse tööandja vastu, kus tööandja järeleandmiste ja mõlemapoolsete kokkulepete tulemusena sõlmitakse kollektiivleping. Selline lähenemisviis ei taga töötajatele võimalust ühiselt seista oma majanduslike ja sotsiaalsete huvide eest laiemalt.

Käesolevas peatükis käsitletu tulemusena selgub, et kui streigitegevus on töötajatele lubatud laiematel töötajate huvide kaitse eesmärkidel, siis annab streigiõigus õiguse streikida ka poliitilistel eesmärkidel. Seega on poliitilistel eesmärkidel streigitegevus otseselt seotud streigiõiguse piirangutega. Nagu eelpool on käsitlust leidnud, siis Eestis on streigi õigust

²⁰⁷ *Ibid.*, cl 570.

²⁰⁸ *Ibid.*, cl 595.

²⁰⁹ *Ibid.*, cl 545.

²¹⁰ T. Novitz. *Op.cit.*, p 285.

²¹¹ R. Blanpain, M. Colucci, F. Hendrickx. *Op.Cit.*, p 31.

²¹² Freedom of Association. *Op.cit.*, cl 522.

piiratud käesolevas alapeatükis käsitletud esimese lähenemisviisi järgi ning KLTLS-i eelnõuga sellist streigiõiguse käsitlust ei ole plaanitud muuta. Nii kehtivas õiguses ega ka KLTLS-is ei ole *expressis verbis* poliitilisi streike lubatud või keelatud, kuid kehtivate õigusaktide tõlgendamisel ning rakendamisel ei anna need siiski võimalust poliitilistel eesmärkidel streikida. Töö autor on seisukohal, et Eesti streigiõiguse täpsema reguleerimise huvides tuleks kõigepealt streigiõiguse seotus kollektiivlepingute sõlmimisest eraldada ning streigiõiguse teke siduda eesmärgiga kaitsta töötajate sotsiaalseid ja majanduslikke huve. Streigiõiguse piirangute kehtestamisel tuleb arvesse võtta neid eesmärke laiemalt, mida streigiõigus endas kannab.

2. Poliitiline streik

2.1. Poliitilise streigiõiguse piiritlemine rahvusvahelisel tasandil ja riigiti

Kuigi ILO konventsioonidest nr 87 ja 98 ei tulene otsest viidet õigusele streikida, on streigiõigus kaudselt tagatud. ILO järelevalveorganid on olnud alati seisukohal, et õigus kollektiivselt peatada töötegmine tuleneb ILO ühinemisvabaduse ja organiseerumisõiguse kaitse konventsioonist nr 87, millega antakse töötajate organisatsioonidele õigus korraldada oma tegevust.²¹³ Viidatud ILO konventsiooni artikkel 3 lõike 1 järgi on töötajate ja tööandjate organisatsioonidel õigus välja töötada oma põhikiri ja reeglid, vabalt valida oma esindajad, korraldada juhtimist ja tegevust ning sõnastada tegevuskavad. Artikkel 3 lõige 2 kohustab riigivõime hoiduma igasugusest sekkumisest, mis võiks seda õigust piirata või tõkestada selle seaduslikku rakendamist. ILO konventsioon nr 87 artikkel 10 kohaselt tähendab konventsioonis kasutatav mõiste organisatsioon iga töötajate või tööandjate organisatsiooni, mis edendab ja kaitseb töötajate või tööandjate huve. See määratlus on oluline, kuna lisaks sellele, et see määratleb ära töötajate või tööandjate organisatsiooni, mis aitab sellist organisatsiooni eristada teistest organisatsioonidest, täpsustab see ka nende organisatsioonide tegevuse eesmärgid. Nendeks on töötajate ning tööandjate huvide kaitsmine ja edendamine. Seega on töötajate organisatsioonidel õigus korraldada oma tegevust selliselt, et sellise tegevusega kaitstakse ja edendatakse töötajate huve. Sellega tõmmatakse piir konventsioonis toodud õiguste ja tagatiste kohaldatavusele, mis on rakendatavad selliste eesmärkide saavutamiseks ning seega ka kaitstud niikaua, kuni neid õigusi ja tagatise kasutatakse nimetatud eesmärkide saavutamiseks.²¹⁴ Seega nähakse streigitgevust töötajate organisatsiooni tegevusena, mis on üks võimalus edendada

²¹³ J-M. Servais. *Op.Cit.*, p 122.

²¹⁴ B. Gernigon, A. Odero, H. Guido. *Op.Cit.*, p 13.

organisatsioonis kehtivate põhimõtete rakendamist. Eelnevalt käsitletud ILO seisukohti arvesse võttes on streigitegevuse korraldamine õigustatud siis, kui selle eesmärgiks on töötajate huvide kaitse ja edendamine ehk teisisõnu on streigitegevust piiratud töötajate huvide kaitsega. Streigiõiguse lubatavust ja seega selle piiramist hinnatakse läbi töötajate huvide kaitse instituudi ning piirangud on õigustatud näiteks juhul, kui streik lakkab olemast rahumeelne.

Streigid, mis on puhtalt poliitilise iseloomuga, ja streigid, mille korraldamine on süstemaatiliselt otsustatud juba enne läbirääkimiste läbiviimist, ei kuulu ühinemisvabaduse põhimõtte rakendusalaselle.²¹⁵ Sellised streigid on ilmselt ka vastuolus ILO konventsiooni nr 87 artikliga 10 ehk töötajate organisatsiooni tegevuseesmärkidega. Ühinemisvabaduse põhimõttega on aga hõlmatud streigid, mille eesmärk on otsida lahendusi olulistele küsimustele, mis puudutavad majandus- ja sotsiaalpoliitikat.²¹⁶ Töötajate organisatsioonidel on õigus nõuda oma tegevusse mitte sekkumist niikaua, kuni nende poolt esitatavad ametialased nõudmised ei ole selgelt üles ehitatud puhtalt poliitilistele nõudmistele. Teisalt on raske tõmmata joont poliitiliste nõudmiste ja ametiühingute poolt töötajate huve kaitsvate nõudmiste vahele. Need kaks võivad kattuda ning on paratamatu ja teinekord ka tavaline, et ametiühingud võtavad sõna ja avaldavad arvamust poliitilise sisuga küsimustes.²¹⁷ Mõnel juhul ongi võimatu eristada poliitilisi nõudmisi ametialastest nõudmistest, kuna valitsuse majandus- ja sotsiaalpoliitilistel otsustel on vahetud tagajärjed nii töötajate kui ka tööandjate huvidele.²¹⁸

Kui puhtalt poliitilistel eesmärkidel streikimine on lubamatu, siis peab töötajate organisatsioonidele jääma siiski võimalus protestida valitsuse majandus- ja sotsiaalpoliitika kritiseerimise eesmärgil.²¹⁹ ILO ühinemisvabaduse komitee on mitmetel juhtudel avaldanud toetust niisuguste streikide õiguspärasusele, mis on korraldatud majanduslikel ja sotsiaalsetel ning mitte puhtalt poliitilistel eesmärkidel.²²⁰ Poliitilise streigiõiguse piiritlemisel on töö autori hinnangul kesksel kohal eelnevas peatükis käsitletud ILO seisukohad, mis on oluline siinkohal veelkord välja tuua. Streigiõigus ei tohiks olla seotud üksnes kollektiivsete töötülidega, mille osapoolteks on üksnes töötajad ja tööandjad või mõlema liidud. Töötajad ja nende organisatsioonid peaksid saama väljendada oma rahulolematust majandus- ja

²¹⁵ Freedom of Association. *Op.cit.*, cl 528.

²¹⁶ B. Gernigon, A. Odero, H. Guido. *Op.Cit.*, p 55.

²¹⁷ Freedom of Association. *Op.cit.*, cl 505.

²¹⁸ Freedom of Association and Collective Bargaining. International Labour Conference 81st Session 1994. *Op.Cit.*, cl 165.

²¹⁹ Freedom of Association. *Op.cit.*, cl 529.

²²⁰ *Ibid.*, cl 541.

sotsiaalküsimustes, mis mõjutavad töötajate huvisid ka olukordades, mis ulatuvad kaugemale sellistest töötülidest. Ehk teisisõnu, ei peaks töötajad saama väljendada oma rahulolematust ainult sellistes olukordades, mida saab tõenäoliselt lahendada töötajate ja tööandjate või nende liitude vaheliste kollektiivlepingute sõlmimistega.²²¹ Ametialased ja majanduslikud huvid, mille eest töötajad seisavad ja mida töötajad kaitsevad läbi streigiõiguse teostamise, ei hõlma ainuüksi paremaid töötingimusi või ametikohale omaseid kollektiivseid nõudmisi, vaid hõlmavad ka lahenduste otsimist töötajaid ja organisatsiooni liikmeid otseselt puudutavatele majandus- ja sotsiaalpoliitilistele küsimustele. Töötajate organisatsioonidel peavad olema võimalused sellistel eesmärkidel oma seisukohtade kaitseks streigiõigust teostada.²²² Seega, ILO ühinemisvabaduse komitee seisukohast rikutakse ühinemisvabadust, kui töötajatel keelatakse streikida või tunnistatakse õigusvastaseks streigid, millega protestitakse valitsuse majanduspoliitika sotsiaal- ja tööalaste tagajärgede vastu.²²³ Samuti on ühinemisvabaduse põhimõttega vastuolus streigikeeld, mis ei luba streikida, kui streik ei ole seotud kollektiivse töötüliga, mille osapooleks töötaja või tööandja peavad olema.²²⁴ Seega hõlmavad ILO ühinemisvabaduse komitee põhimõtted streike nii kohalikul tasandil kui ka üldstreike, millel võib olla märgatav poliitiline maik.²²⁵ Sellest hoolimata peaks töötajapoolne aktsioon sisaldama pelgalt protestiavaldust ega olema kavandatud rahu rikkumisena.²²⁶

Nagu eelnevalt selgub, ei ole puhtalt poliitiliste streikide eristamine muudest streikidest, millel esineb poliitilisi aspekte, alati üheselt selge. Kuigi rahvusvahelisel tasandil on ühine arusaam puhtalt poliitiliste streikide keelamise osas, ei ole erinevad rahvusvahelised organisatsioonid, kui välja arvata ILO, seda teemat laiemat käsitleanud. Rahvusvahelises õiguses on ILO järelevalveorganisatsioonid läbi oma soovitude, juhiste ja otsuste kujundanud teatud raamistiku, mille abil saab hinnata streigiõiguse teostamise õiguspärasust. ILO järelevalveorganisatsioonide soovitud ei ole küll õiguslikult siduvad, kuid enamasti on riigid need põhimõtted omaks võtnud. Siinkohal ei näe töö autor põhjust, miks peaks teistmoodi toimima ILO soovitude puhul, mis käsitlevad poliitilisi streike. Lõppastmes on poliitilise streigi piiritlemise ja lubatavuse hindamine iga riigi enda riigisisese õiguse ja kohtupraktika

²²¹ *Ibid.*, cl 531.

²²² *Ibid.*, cl 526, 527.

²²³ Freedom of Association. *Op.cit.*, cl 542.

²²⁴ *Ibid.*, cl 538.

²²⁵ B. Gernigon, A. Otero, H. Guido. *Op.Cit.*, p 14.

²²⁶ Freedom of Association Case No 913 (Sri Lanka) Interim Report No 190, March 1979, cl 450. Available via: http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002_COMPLAINT_TEXT_ID:2900153. (02.04.2015).

tulemus. Seega tuleb lähemalt vaadata, kuidas erinevates riikides on poliitilise streigi teemat käsitletud.

Saksamaal on streigiõiguse ulatusliku piirangu tõttu poliitilise olemusega streigid välistatud. Saksamaal peetakse poliitiliseks streigiks streiki, mille eesmärk on avaldada survet valitsusele või seadusandjale, olenemata sellest, kas nõudmised puudutavad töötingimusi või muid teemasid. See ei kehti streikide puhul, kus riik on tööandjana kollektiivlepingu osapooliks.²²⁷ Poliitilist streiki peetakse põhiseadusvastaseks, kuna see püüab survestada seadusandlikku ja täidesaatvat võimu. Isegi kui streik ei ole suunatud parlamendi vastu, ollakse seisukohal, et streikijad rikuvad põhiseadust, kuna rahva osavõtt riigivalitsemisest saab piirduda põhiseadusliku korra kohaselt parlamendisaadikute valimisega (rahvas teostab oma võimu läbi parlamendi valimise).²²⁸ Saksamaal on streigid tihedalt seotud kollektiivlepingute sõlmimisega ning seda reguleerivate seadustega. Kollektiivsed töövõitlused nagu streigid on mõeldud võimutasakaalu loomiseks, mis aitavad kollektiivlepingute sõlmimise protsessi lihtsustada, nendel ei saa olla muid eesmärke.²²⁹ Seega on streigi ajend otsustava tähtsusega, sest muuks eesmärgiks kui kollektiivlepingu sõlmimiseks, streigi korraldamine ei ole lubatud. Seaduslikud on üksnes need streigid, mille eesmärk on toetada nõudmisi, mida saab kollektiivlepinguga reguleerida. Kuna Saksamaal peetakse poliitiliseks streigiks surve avaldamist valitsuse või parlamendi tegevusele, siis on ebaseaduslikud ka sellised streigid, mis on korraldatud töötajaid puudutavatel sotsiaal- või majanduspoliitilistel eesmärkidel. Seega on kõik vähegi poliitiliselt motiveeritud streigid Saksamaal ebaseaduslikud.²³⁰ Töö autori hinnangul on Saksamaa poliitilise streigi käsitus võrreldes ILO poliitilise streigi käsitlusega kõige äärmuslikum. Saksamaal on streigi rolliks ainult ja üksnes kollektiivlepingu sõlmimise edendamine ning ILO hinnangul ei ole see õigustatud, kuna on streigiõigust liialt piirav. Sellisele seisukohale jõudis ka Euroopa sotsiaalõiguste komitee. Sarnane seisukoht on ka Eestis levinud. Poliitiliseks peetakse sellist streigitegevust, mille eesmärk on surve avaldamine valitsusasutustele. Samas on Riigikohus leidnud, et toetusstreiki võib pidada seaduslikuks (tingimusel, et toetatav streik on seaduslik), kui toetusstreigiga toetatud streigil esitatakse lisaks seaduslikele tööalastele nõudmistele ka poliitilisi nõudmisi. See kehtib juhul, kui toetusstreigil esitatakse poliitilisi nõudmisi lisaks toetatud streigil esitatud tööalastele nõudmistele.²³¹ Sisuliselt tähendab eelnev,

²²⁷ M. Weiss. Germany - R. Blanpain (edit). Strikes and Lockouts in Industrialized Market Economies. *Op. Cit.*, p 71.

²²⁸ *Ibid.*

²²⁹ F. Kieß, H. Rölz, S. Rabe, S. Reitemeyer. Germany. - A. Stewart, M. Bell (edit.). The Right to Strike: A Comparative Perspective. *Op. Cit.*, p 59.

²³⁰ *Ibid.*

²³¹ RKTK 3-2-1-159-13, 19.12.2013, punkt 18.

et poliitilisi nõudmiste esitamine on lubatud, kuid üksnes tingimusel, et see ei ole streigi esmaseks eesmärgiks või ajendiks.

Ühendkuningriigis on streigitegevus kaitstud, kui mõjutusvahend töötajate majanduslike nõudmiste esitamiseks. Streigid, mille on laiem sotsiaalne või poliitiline eesmärk on kohtute poolt seatud kahtluse alla, sest sellised streigid ei ole ajendatud töötaja ja tööandja vahelisest töötulist.²³² Piiri tõmbamine lubamatute poliitiliste ja lubatavate majanduslike streikide vahel põhineb nn kuldsele valemil (inglise keeles *golden formula*). Ühendkuningriigis on töövõitlus õigusrikkumine, mis toob töötajatele kaasa tsiviilvastutuse, samas saavutavad töötajad puutumatus õigusrikkumise suhtes, kui muuhulgas on järgitud streigi korraldamisel nn kuldset valemit. See tähendab, et streigitegevus on seadusega kaitstud juhul, kui streigitegevus edendab ja analüüsib töövaidlust. Töövaidluse mõiste hõlmab endas asjaomaseid pooli, sisu ja eesmärke. Kaitstud töövaidluse poolteks saavad olla ainult töötajad ja nende enda tööandjad. Sellega välistatakse streigitegevus protestina valitsuse tegevuse vastu. Erandiks on olukorrad, kus valitsusasutus ise on tööandja rollis, tal on seadusest tulenevalt õigus kontrollida probleemi sisulist poolt või on valitsus esindatud nõupidamiskomisjonis, mis tegeleb vastavate probleemidega. Töövaidluse sisu peab olema täielikult või peamiselt seotud ühe või mitme kindla tööalase teemaga. Seega poliitilise sisuga vaidlused jäävad väljapoole kuldse valemiga formuleeringut. Streik peab olema korraldatud puhtast veendumusest, et see edendab seaduslikke ametialaseid eesmärke, mis tähendab, et seadusega ei ole kaitstud ka sellised streigid, millel on varjatud poliitiline motivatsioon.²³³

Näiteks, ähvardasid Briti Ringhäälingu Töötajate Liidu (*Association of Broadcasting Staff (ABS)*) liikmed Briti Ringhäälingut BBC-d, et kasutavad kõiki vajalikke töövõitluse vorme, sealhulgas katkestavad ülemaailmse telepildi edastamise 1977. aasta FA karikavõistluse finaalist, kui BBC ei keeldu seda edastamast Lõuna-Aafrikas. Ühendkuningriigi ülemkohus keelas streigi ära, kuna ähvardus ei puudutanud töövaidlust.²³⁴ Seega on sarnaselt Saksamaale Ühendkuningriigis poliitilistel eesmärkidel streikimine lubamatu, kuna sellised streigid ei ole ajendatud töötaja ja tööandja vahelisest töötulist. Mõlema riigi puhul nähakse poliitilise streigina streiki, mille eesmärgiks ei ole mõjutada tööalaseid suhteid. Nii Saksamaal kui ka

²³² D. Barrett, K. Earl, K. Lynch. The United Kingdom. - A. Stewart, M. Bell (edit.). *The Right to Strike: A Comparative Perspective. Op.Cit.*, pp 100-101.

²³³ B.Hepple. The United Kingdom. - R. Blanpain (edit). *Strikes and Lockouts in Industrialized Market Economies. Op.Cit.*, p 185.

²³⁴ *British Broadcasting Corporation vs Hearn*; Court of Appeal. ICR 685. 01.01.1977 (cited: T.Novitz. *Op.cit.*, p 60).

Ühendkuningriigis ei ole vahet tehtud puhtalt poliitilistel ja sotsiaal- või majanduspoliitilistel streikidel. Järelikult ei ole ka Ühendkuningriigis leidund poliitilise streigiõiguse küsimus lahendust ILO seisukohtadest lähtuvalt.

Ühendkuningriigiga ja Saksamaaga sarnaselt, peab Prantsusmaal streigi eesmärgiks olema ametialaste või erialaste nõudmiste lahendamine.²³⁵ Samas on kohtud määratlenud ametialaseid nõudeid väga laiaulatuslikult ja leidub arvukalt näiteid teemadest, mis selle määratluse alla võivad kuuluda. Ametialasteks nõueteks peetakse töötingimusi, mis puudutavad töötajate palgatingimusi, ületundide eest tasustamist, isegi halbu küttetingimusi, aga ka töötajate muresid seoses tööhõivega, ettevõtete ümberstruktureerimistega ning kollektiivsete õiguste kaitsega (õigus astuda ametiühingutesse või korraldada ametialaseid valimisi). Seega võib töötajate huvide amplituud olla väga lai. Mõiste ametialased nõuded välistavad siiski puhtalt poliitilise olemusega streigid, mis on kohtute hinnangul ebaseaduslikud.²³⁶ Poliitiliste streikidega ei esitata ametialaseid nõudeid ehk selliseid streike ei peeta eesmärgil, milleks on püüe parandada töö- või palgatingimusi, vaid need on suunatud valitsuse poliitika vastu. Streigid riigi kui tööandja vastu on õigustatud. Samas on kohtud pidanud õiguspäraseks streike, millele on n-ö makro-sotsiaalne eesmärk.²³⁷ Selliste streikide eesmärgiks on tavaliselt mõjutada valitsuse sotsiaal- ja majanduspoliitikat, millel on otsene mõju töötajate töötingimustele, näiteks streik pensioni tasemete kaitseks. Sellisel juhul ei ole küll tööandja käsutuses vahendeid tööliste taoliste nõuete rahuldamiseks, kuid nõuded on sellest hoolimata ametialased ning töötajate aktsioon klassifitseerub lubatavaks streigiks.²³⁸ Mis puudutab kohtute rolli streigi seaduspärasuse ja streikijate nõuete hindamisel, siis on Prantsusmaa kassatsioonikohus olnud seisukohal, et ametialased nõuded, mis on ilmselgelt ebamõistlikud muudavad streigi ebaseaduslikuks.²³⁹ Kohus hindas sellise positsiooni hiljem aga ümber ning leidis, et kohtunikud ei saa nõuete mõistlikkuse osas asendada streikijate hinnangut oma enda hinnanguga. Selline lähenemine aitab vältida kohtusüsteemi sekkumist põhiseaduslikku õigusesse.²⁴⁰

²³⁵ L. Carta, M. Deschamps, A. Jannin, A.L. Le Luduec. France. - A. Stewart, M. Bell (edit.). The Right to Strike: A Comparative Perspective. *Op. Cit.*, p 40.

²³⁶ *Ibid.*, pp 40-42.

²³⁷ J.Rojot. France.- Blanpain, R. (edit). Strikes and Lockouts in Industrialized Market Economies. *Op.Cit.*, p 57.

²³⁸ L. Carta, M. Deschamps, A. Jannin, A.L. Le Luduec. France. - A. Stewart, M. Bell (edit.). The Right to Strike: A Comparative Perspective. *Op. Cit.*, p 40-42.

²³⁹ *Ibid.*, p 41; Cour de cassation. Assemblée Plénière, 4 July 1986 (Droit social 1986, 745).

²⁴⁰ *Ibid.*, p 41; Cour de cassation. Soc. June 2 1992 (Revue de Jurisprudence Sociale 1992 501, n°906).

Seega on Prantsusmaal poliitilistel ja puhtalt poliitilistel streikidel teataval määral vahet tehtud. Streigid, mis on suunatud valitsuse kui tööandja ja valituse sotsiaal- ja majanduspoliitika vastu, mis otseselt mõjutab palga- ja töötingimusi, on seaduslikud. Sarnaselt Saksamaale ja Ühendkuningriigile on Prantsusmaal poliitilised streigid, mille eesmärgiks on riigi survestamine, lubamatud. Samas on Prantsusmaa poliitilise streigiõiguse küsimuses läinud rohkem süvitsi võrreldes eelmainitud riikidega ning eristanud puhtalt poliitilised streigid töötajate töötingimusi mõjutavatest sotsiaal- ja majanduspoliitilistest streikidest. Viimasena nimetatud streigid on lubatud, kuna riiki survestatakse just töötajate töötingimusi mõjutavates küsimustes. Selline käsitlus on ka ILO seisukohtadega kooskõlas, sest töötajatele antakse võimalus seista oma õiguste eest neid puudutavates sotsiaalmajanduslikes küsimustes ulatuslikumalt. Seega on Prantsusmaal streigiõiguse käsitlus poliitilise streigi osas veidi liberaalsem, kui Saksamaal ja Ühendkuningriigis. Töö autori hinnangul peaks seetõttu võtma poliitilise streigiõiguse küsimuse käsitlemisel Eestis eeskujuks pigem Prantsusmaa.

Itaalias on streigiõigus samamoodi põhiseadusega tagatud nagu ka Prantsusmaal. Streigiõigust peetakse absoluutseks subjektiivseks õiguseks ning streigi õiguspärasuse hindamisel on oluline, et streigitegevus on suunatud töötajate ühise eesmärgi saavutamisele. Itaalias tehakse vahet poliitilisel ja majanduspoliitilisel streigil. Poliitilise streigi eesmärk on mõjutada või kujundada riigi poliitikat üldiselt. Itaalia konstitutsioonikohus (*Corte costituzionale della Repubblica Italiana*) on avaldanud toetust sellistele streikidele, kui esindusdemokraatia vormide lahutamatu osale, mida peetakse Itaalia riigikorra aluspõhimõtteks.²⁴¹ Poliitilist streiki peetakse vabaduseks ja mitte õiguseks. Seevastu majanduspoliitilise streigi eesmärk on kaasa tuua või ära hoida teatavad sekkumised riigi poolt, mis on töötajate majanduslike huvide seisukohalt olulised. Itaalia konstitutsioonikohus on seisukohal, et põhiseadusega tagatud õigust streikida võib kasutada selliste töötajate huvide propageerimiseks, mis on välja toodud põhiseaduses majandussuhteid puudutavas osas (majanduslikud õigused ja kohustused, mis peavad kodanikele olema tagatud).²⁴² Majanduspoliitilist streiki võib korraldada ka juhul, kui protestiga esitatavad nõudmised ei ole väga tihedalt töösuhtega seotud. Majanduspoliitilist streiki peetakse poliitilisest streigist erinevaks, sest see kujutab endast pigem õigust, mitte vabadust. Poliitilised streigid, mille eesmärgiks on õõnestada põhiseaduslikku korda või avaldada survet isikute õiguste vabale kasutamisele, näiteks ära hoida või takistada

²⁴¹ Italian Constitutional Court, Sentences 290/74 and 123/62 (cited: N. Delli Colli, E. Di Toro, A. Fabrizi, L. Forte. Italy. - Stewart, M. Bell (edit.). *The Right to Strike: A Comparative Perspective. Op.Cit.*, p 72).

²⁴² Italian Constitutional Court, Sentence 1/1974 (cited: *Ibid.*).

põhiseaduslike organite valimisi või nõupidamisi, on Itaalia karistusõiguse järgi kriminaalkuriteod.²⁴³

Seega on Itaalias poliitilised streigid legaalsed kuni sinnamaani, mil streigitegevus on suunatud töötajate huvide kaitsele ning sellega ei õõnestata riigi korda. Eeltoodust tulenevalt saab asuda seisukohale, et sisuliselt tehakse Itaalias vahet kolmel erineval poliitilisel streigil: puhtalt poliitilisel (keelatud ning kriminaalkorras karistatav), poliitilisel (käsitletav vabadusena streikida, kuna on osa esindusdemokraatiast) ja majanduspoliitilisel (käsitletav õigusena streikida, millega tagatakse Itaalia põhiseadusest tulenevalt kodanike majanduslikud õigused). Streigi käsitlemise vahe vabaduse või õigusena seisneb selles, et õigus streikida on tagatud seadustes või põhiseaduses endas *expressis verbis*, mis paneb teisele isikule kohustuse seda nõustuda või lubada. Streigivabadus on aga isiku tegevusvabadus ning ei ole seadustega otseselt kaitstud. Streigivabaduse teostamine võib tähendada töölepingu rikkumist, millele järgneb teatav vastutus.²⁴⁴ See tähendab, et isikul on individuaalne vabadus streikida, kuid see ei vabasta teda oma kohustuste täitmisest ning kohustuste rikkumiste korral tuleb vastutada vastavalt lepingule ja seadustele. Streigivabadus on omane ka Ühendkuningriigile, kus teatud protseduurireeglite järgimisega saavutatakse immuuniteet võimalike rikkumiste osas.

Tuginedes eeltoodule saab järeldada, et majanduspoliitilised streigid Itaalias on streigiõigusena kaitstud ja seega lubatud. Itaalia on läinud poliitilise streigiõiguse käsitlemisel veel kaugemale kui Prantsusmaa ning ILO põhimõtted on leidnud küllaltki laialdast järgimist. Töö autori hinnangul võib Itaalia puhtalt poliitilise streigi keelule ja kriminaalkorras karistatusele tuua vastava paralleeli ka Eestis. Sarnaselt Itaaliale on tegelikult ka Eestis riigi korda õõnestavad protestiavaldused kriminaalkorras karistatavad. Nimelt, karistusseadustiku²⁴⁵ § 265 kohaselt, keelatud avaliku koosoleku korraldamise või sellisel koosolekul osalemise üleskutse eest karistatakse rahalise karistuse või kuni üheaastase vangistusega. Süüteokoosseisu määrab korrakaitseaduse²⁴⁶ § 62 punktid 1 ja 2, mille kohaselt on keelatud korraldada või pidada koosolekut, mis: 1) on suunatud Eesti Vabariigi iseseisvuse ja sõltumatuse vastu või põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele; 2) ohutab vägivaldselt rikkuma Eesti Vabariigi territoriaalset terviklikkust. Kuigi Eestis ei keelata vastava regulatsiooniga mitte streiki kui

²⁴³ N. Delli Colli, E. Di Toro, A. Fabrizio, L. Forte. Italy. - Stewart, M. Bell (edit.). The Right to Strike: A Comparative Perspective. *Op.Cit.*, pp 69-70, 72.

²⁴⁴ O.V.C Okene. Different Dimension of the right to strike: a critical jurisprudential expositio. - The Journal of Jurisprudence and Contemporary Issues. Vol.6 No.2.2012. pp 1-4.

²⁴⁵ Karistusseadustik¹ RT I 2001, 61, 364.... RT I, 17.12.2015, 9.

²⁴⁶ Korrakaitseadus RT I, 22.03.2011, 4... RT I, 23.03.2015, 207.

töökatkestust, vaid üldse rahvakogunemist, siis keelu põhimõte, milleks on takistada riigivastast tegevust, on mõlema riigi puhul sama. Selline keeld juba eos välistab streigiõiguse teostamise puhtalt poliitilistel eesmärkidel. Kuid see osa, mis puudutab töötajate õigust poliitilistel eesmärkidel streikida, kui sellised eesmärgid on tingitud töötaja majanduslikest huvidest, Eesti kehtivas õiguses reguleerimist leidnud ei ole. Siinkohal võib Itaalia vastav praktika aidata piiritleda poliitilise streigi mõistet, mida tuua sisse Eesti õigusesse.

Sarnaselt Itaaliale, tehakse ka Hispaanias vahet erinevatel poliitilistel streikidel. Poliitilisest streigist tuleb eristada n-ö poliitilis-töölalast streiki, mis on samuti suunatud valitsuse vastu, kuid ainult sellepärast, et tööeesmärkide saavutamine oleneb otseselt või kaudselt võimudest.²⁴⁷ Näiteks kui protestitakse valitsuse sotsiaalkindlustuspoliitika vastu. Poliitilis-töölalane streik ei ole ebaseaduslik, kuid seda võib pidada nõuetevastaseks, kui sellega tekitatakse tööandjale põhjendamatult suur kahju.²⁴⁸ Seega on nii Itaalias kui ka Hispaanias vahet tehtud puhtalt poliitilistel streikidel ning sotsiaal- majanduspoliitilistel streikidel. Viimast seotakse mõlema riigi puhul selliste töötajate huvidega, mille puhul eksisteerib oht, et riigi teatava tegevusega saavad töötajate huvid olulisel määral kahjustada. Töö autor on seisukohal, et võrreldes teiste, käesoleva töös võrreldud riikidega, on Itaalia ja Hispaania streigiõiguse käsitus kõige liberaalsem, sest streigitegevust ei seostata ainult töövaidlustega või kollektiivlepingute sõlmimistega ning poliitilised streigid ei ole ilma streigi tegelikele eesmärkidele hinnangut andmata *a priori* välistatud. Streigiõigus on tagatud põhiseadusega ning streigitegevuse kasutamise eesmärk on töötajate laialdaste huvide kaitse. Sellest tulenevalt leiab töö autor, et selline käsitus on kooskõlas ka ILO järelevalveorganite seisukohtadega ning poliitilise streigiõigusega seotud küsimuste lahendamisel Eestis tuleks lähemalt analüüsida nii Itaalia kui ka Hispaania poliitilise streigi praktikat.

Ka Hollandis on teatud kujul poliitilised streigid lubatud. Hollandis on lubatud streigid, mille eesmärk on töötajate töötingimuste kaitsmine, isegi juhul, kui streigitegevus on suunatud riigi vastavasisulise poliitika vastu. Hollandi ülemkohus tegi oma 1986. aasta lahendis²⁴⁹ selget vahet puhtalt poliitilisel streigil ja streigil, mis sisaldavad poliitilisi küsimusi, kuid on otseselt seotud töötajate töötingimustega, mille üle läbirääkimisi peetakse. Viidatud kaasust on töö autor käsitlenud käesoleva töö alapeatükis 1.3.2. Selline streik võib olla seaduslik erinevalt puhtalt poliitilisest streigist, mis ei kuulu Euroopa sotsiaalharta artikli 6 lõike 4

²⁴⁷ A.T.J.M Jacobs. The Law of Strikes and Lockouts. *Op.Cit.*, p 675.

²⁴⁸ M. Tiraboschi, P. Tomassetti. *Op.Cit.*, lk 5.

²⁴⁹ Hoge Raad. 30 May 1986. NJ 1986, 688.

kohaldamisalasse. Juhul, kui streigitegevus langeb Euroopa sotsiaalharta artikkel 6 lõike 4 kohaldamisalast välja, hinnatakse poliitilise streigi õiguspärasust, mis on suunatud valitsuse poliitika vastu, ilma seoseta tavapäraste kollektiivsete läbirääkimiste teemadega ehk töötajate töötingimustega, *Panhonlibco* kaasusest tuleneva samanimelise valemi alusel.²⁵⁰ *Panhonlibco* valem tuleneb Hollandi ülemkohtu otsusest²⁵¹ aastast 1960, mil Holland ei olnud veel Euroopa sotsiaalharta ratifitseerinud ja streigitegevus ei olnud Hollandis lubatud. Sel ajal peeti Hollandis streigitegevust töötajate poolseks lepingu rikkumiseks ja ametiühingute poolset üleskutset streikimiseks käsitleti kui lepinguvälise kahju tekitamist.²⁵² Hollandi ülemkohus aga leidis *Panhonlibco* kaasuses, et väga erandlikel juhtudel võib streigitegevus olla siiski õigustatud. Kohtuasi puudutas ametiühingute poolt meremeeste töötingimuste parandamiseks solidaarsusstreigi korraldamist välismaiste (Panama, Honduras, Libeeria ja Costa Rica) äriühingute vastu. Kohus leidis antud kaasuses, et streigitegevus oli töötajate poolne lepingu rikkumine ning ametiühingute provokatsioon streigi korraldamiseks oli ebaseaduslik. Siiski nentis kohus, et erandkorras võib streigitegevus olla õigustatud. Sellisteks on erakorralised asjaolud, mille esinemisel ei oleks õiglane nõuda töötajatelt töö tegemist (nn *Panhonlibco* valem).²⁵³ Tänapäeval lähtub kohus *Panhonlibco* kaasusest üksnes juhul, kui streigitegevus langeb Euroopa sotsiaalharta artikkel 6 lõike 4 kohaldamisalast välja.²⁵⁴ Töö autori hinnangul seisneb antud kaasuse olulisus selles, et töötajate streigitegevust nähakse kui *ultima ratio*'t oma õiguste kaitsmisel olenemata sellest, kas tegemist on poliitilistel eesmärkidel ajendatud streigitegevusega või mitte. *Panhonlibco* kaasus on hea näide sellest, et teatud juhtudel erandlikud asjaolud võivad õigustada töötajate streigitegevust ning selle hindamine käib kaasuse põhiselt. Juhul, kui streigitegevus ei ole lubatud, sest see ei puuduta töötajate töötingimusi, hinnatakse veelkord, kas streigitegevus võiks olla õigustatud mingitel muudel erakorralistel asjaoludel. Seega tuleb töötajate streigiõiguse reguleerimisel lähtuda eelkõige töötajate huvide aspektist. Siinkirjutaja hinnangul on selline käsitus kooskõlas ka ILO põhimõtetega, kuna töötajate sotsiaalsete ja majanduslike huvide kaitse aspekt on ILO streigiõiguse käsitluses kesksel kohal.

²⁵⁰ S. Rook, G. Rodenhuis, W. Kortooms, A. Blanke. The Netherlands. - Stewart, M. Bell (edit.). The Right to Strike: A Comparative Perspective. *Op.Cit.*, p 89.

²⁵¹ Hoge Raad. 15 January 1960. NJ 1960, 84.

²⁵² S. Rook, G. Rodenhuis, W. Kortooms, A. Blanke. The Netherlands. - Stewart, M. Bell (edit.). The Right to Strike: A Comparative Perspective. *Op.Cit.*, p 82.

²⁵³ S. Rook, G. Rodenhuis, W. Kortooms, A. Blanke. The Netherlands. - Stewart, M. Bell (edit.). The Right to Strike: A Comparative Perspective. *Op.Cit.*, p 82.

²⁵⁴ *Ibid.*, p 83.

Erinevate riikide poliitilise streigi analüüsi tulemusena saab asuda seisukohale, et poliitilised streigid, millel puudub vähimgi seos streikivate töötajatega, on lubamatud. Sellised streigid, millel puudub igasugune seos töötajate huvidega ja mille eesmärgiks on mõjutada riigi valitsemist, on käsitletavad puhtalt poliitiliste streikidena, mis on alati ebaseaduslikud. Töötajate töötingimusi puudutavad valitsuse sotsiaal- ja majanduspoliitika vastu suunatud streike peetakse küll poliitilisteks, kuid kui nendel on otsene seos töötajate huvidega, on need Itaalias, Prantsusmaal, Hispaanias ja Hollandis lubatud. Saksamaal on streigiõigus seotud väga tihedalt kollektiivlepingu sõlmimisega ning streigitegevust peetakse kollektiivlepingute sõlmimise protsessis üheks töötajate menetluslikuks vahendiks tööandja mõjutamisel. Sellest tulenevalt ei tule Saksamaal kõne alla poliitilise streigi lubatavus. Ühendkuningriigis, kus streigitegevus on käsitletust leidnud vabadusena, toob töötajatele kaasas tsiviilvastutuse juhul, kui streigitegevus ei ole seotud töötülidega ning kinni ei ole peetud teatavatest protseduurireeglitest. Seega ei tule ka Ühendkuningriigis kõne alla poliitilise streigi lubatavus, kuna sellega ei mõjutata tööalaseid suhteid.

Töö autori seisukohast saab eelpool toodud riikide streigiõiguse võrdleva käsitluse tulemusena järeldada, et olenemata sellest, kas streik on oma olemuselt poliitiline või mitte, peab streigi eesmärk olema alati seotud ning arvestama igal juhul töötajate huvidega. Töötajate huvid aga ei piirdu ainuüksi töötingimuste määramisega töökohas, mille üle töötajad ja tööandjad peavad kollektiivläbirääkimisi, vaid töötaja huvid ulatuvad ka selliste küsimusteni, mis asuvad tööandja mõjusfäärist väljaspool. Sellest tulenevalt on töö autor seisukohal, et poliitiliseks streigiks saab pidada ka sellist streigitegevust, millega kaitstakse töötajate laiemaid sotsiaalseid ja majanduslikke huve. Seda just sellepärast, et streigitegevus on suunatud üldjuhul mitte streikivate töötajate endi tööandja, vaid riigi mõne valitsusasutuse vastavasisulise poliitika vastu. Eelneva analüüsi tulemusena peaks Eesti õiguskorras poliitilise streigi reguleerimisel arvesse võtma, et poliitiline streik ei pruugi tähendada ainuüksi riigivastast tegevust, vaid see võib olla üks vahend töötajate laiemate huvide kaitsmisel nagu see rahvusvahelises õiguses on tunnustust leidnud. Selline töötajate laiemate huvide kaitse õigus on antud rahvusvahelise õigusega töötajate organisatsioonide pädevusse. ILO konventsiooni 87 artikkel 3 lõige 2 kohustab riigivõime hoiduma igasugusest sekkumisest, mis võiks seda õigust piirata või tõkestada selle seaduslikku rakendamist. Seega on töö autor seisukohal, et tuleb hinnata, kas poliitilise streigiõiguse keelamisega on töötajate organisatsioonide õigusi piiratud või on see rahvusvahelise õigusega kooskõlas. Selleks, et sellist hinnangut anda tuleb selgeks teha millistel eesmärkidel on poliitilised streigid lubatud ja millistel mitte.

2.2. Poliitilised streigid lubatavatel ja lubamatutel eesmärkidel

2.2.1. Poliitilised streigid lubamatutel eesmärkidel

Euroopa sotsiaalõiguste komitee on märkinud, et valitsustel on vabadus keelustada poliitilised streigid, sest need jäävad ilmselgelt väljapoole kollektiivsete läbirääkimiste haardeulatust ning ületavad seetõttu Euroopa sotsiaalharta artikli 6 lõike 4 kehtivuspiirkonna. ILO järelevalveorganid nõustuvad samuti, et streigid, mis on oma olemuselt puhtalt poliitilised, ei mahu ühinemisvabaduse põhimõtete alla. Samas ei ole Euroopa sotsiaalõiguste komitee täpsemalt arutlenud, mis on poliitiline streik ning ILO ei ole olnud selle probleemi piiritlemisel väga edukas. ILO järelevalveorganid on tunnistanud, et praktikas on sageli raske teha vahet ebaseadusliku poliitilise streigi ja seadusliku poliitilise ehk töötajate majanduslike ja sotsiaalsete huvidega tegeleva streigi vahel.²⁵⁵

Poliitilisena saab iseloomustada mitmeid erinevate eesmärkidega streike. Sellisteks võivad olla streigid, mille eesmärgiks on mõjutada tööandja poliitilisi otsuseid. Sinna alla kuuluvad töötajate ideoloogilistest kaalutlustest lähtuvad streigid ning streigid, mis avaldavad rahulolematust ettevõtte juhtimispoliitika vastu. Poliitilisteks peetakse ka avaliku sektori streike, kus streikivate töötajate tööandjaks on riik. Kuid kõige enam kasutatakse mõistet poliitiline streik niisuguste streikide puhul, mis on seotud valitsuse tegevuse mõjutamisega või mõeldud selle mõjutamiseks. Niisuguste eesmärkidega streike peetakse üldiselt kõige häirivamateks, kuna sellised streigid võivad kõige enam õhnestada demokraatlikke institutsioone.²⁵⁶

ILO järelevalveorganite praktika kohaselt on poliitilise streigi lubatavuse määramisel keskseks kohaks töötajate sotsiaalsed ja majanduslikud huvid, sest nende silmis on ametiühinguliikumise esmane ülesanne töötajate majanduslikud ja sotsiaalsed edusammud, mitte laiemate poliitiliste eesmärkide toetamine.²⁵⁷

Lubamatuteks poliitilisteks streikideks võib oma olemuselt pidada tööandja vastu suunatud ideoloogilisi streike ning puhtalt poliitilisi streike. Tööandja vastu suunatud ideoloogilised

²⁵⁵ T.Novitz. *Op.cit.*, p 294.

²⁵⁶ T.Novitz. *Op.cit.*, pp 56-57, 83.

²⁵⁷ Case No. 1930 (China), 316th Report of the CFA (1999), cls 341, 361. Available via: www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002_COMPLAINT_TEXT_ID:2904319 (26.07.2015).

streigid on streigid, millega protestitakse tööandja ettevõtte juhtimispoliitika vastu, mis ei ole kooskõlas töötajate ideoloogiliste seisukohtadega, kuid mis samas ei puuduta otseselt töötajate endi huvisid.²⁵⁸ Sellistel motiividel streigi korraldamist ei saa seostada kollektiivsete läbirääkimiste või töötajate otseste majanduslike ja sotsiaalsete huvidega.²⁵⁹ Streigi korraldamine ideoloogilistel alustel või sotsiaalsete tagamõtetega ei mõjuta (või mõjutavad minimaalselt) töötajate töötingimusi. Selliseid streigid on ajendatud töötaja südametunnistusest, millega sekkutakse tööandja juhtimisotsustesse.²⁶⁰ Näiteks peale seda kui Nõukogude Liit tungis 1979. aastal Afganistaani, keeldus Ameerika Ühendriikides Rahvusvaheline Sadamatöölise Liit (ILA) niisuguste kaupade peale ja maha laadimisest, mis pidid minema Nõukogude Liitu või pärinesid sealt. Ametiühingu protest oli enamjaolt suunatud nende tööandja jätkuva äritegevuse vastu Nõukogude Liiduga, kelle tegevust peeti moraalselt laiduväärseks.²⁶¹ Või kui Briti Ringhäälingu Töötajate Liidu (ABS) liikmed ähvardasid Briti Ringhäälingut BBC-d telepildi edastamise katkestamises, kui BBC ei keeldu 1977. aasta FA karikavõistluse finaali näitamisest Lõuna-Aafrikas.²⁶² Nii nagu käesoleva töö eelmises alapeatükis välja toodud, keelas Briti ülemkohus sellise streigitegevuse ära, kuna osapoolte vahel töötüli ei olnud ning streigitegevus ei puudutanud tööalaseid teemasid. Kui töötajad streigivad selge eesmärgiga mõjutada tööandjate ettevõttepoliitilisi suundasid teemadel, mis ei ole seotud nende töötingimustega, sekkuvad nad otseselt küsimustesse, mis on tavaliselt ettevõtte juhtkonna ainuotsustada.²⁶³

Töö autor on seisukohal, et selline töötajate tegevus piirab liigselt tööandjate ettevõtlusvabadust ning streigi lubamatus on õigustatud. Selline streigitegevus ei ole ajendatud soovist kaitsta või muuta töötajate töökeskkonda või -tingimusi paremaks, vaid pigem on tegemist rahulolematuse ülesnäitamisega ja sekkumisega tööandja äritegevusse, mis on kaitstud ettevõtlusvabadusega. Sellise tegevusega aga võidakse mõjutada oluliselt tööandja äritegevust või see üldse ohtu seada, mille tagajärjeks on tööandjale tekitatud kahju. Eestis on ettevõtlusvabadus tagatud samamoodi põhiseadusega (§ 31) nagu seda on ka streigiõigus, mistõttu tuleb streigiõiguse lubatavust viidatud eesmärgil hinnata konkureeriva ettevõtlusvabaduse valguses. Tööandja nn ideoloogilistes ja juhtimisalastes otsustusprotsessides on võimalik töötajatel kaasa lüüa või oma

²⁵⁸ T.Novitz. *Op.cit.*, p 294.

²⁵⁹ *Ibid.*, p 295.

²⁶⁰ *Ibid.*, pp 59-60.

²⁶¹ International Longshoremen's Association vs Allied International Inc. US Supreme Court 465 US 212, 20.04.1982 (cited: T.Novitz. *Op.cit.*, p 59).

²⁶² British Broadcasting Corporation vs Hearn; Court of Appeal. ICR 685. 01.01.1977 (cited: T.Novitz. *Op.cit.*, p 60).

²⁶³ T.Novitz. *Op.cit.*, p 60.

arvamust avaldada läbi muude tööandja ja töötajate vaheliste koostöövormide, mis ei pea olema igal juhul õiguslikult tagatud ega tööandjale siduvad.

ILO järelevalveorganid on olnud tõrksad poliitilise motivatsiooniga töövõitluses osalemise täiel rinnal toetamise osas. Puhtalt poliitilisi streike iseloomustab selline töötajate aktsioon, mille eesmärgiks on mõjutada valitsuse toimimist ja riigi juhtimist. Sinna alla kuuluvad valitsuse võimult kõrvaldamise katsed, valitsuse usaldusväärsuse vähendamise katsed, aetava poliitika ette dikteerimine või püüdlus lihtsalt mõjutada poliitika kujundamist. Puhtalt poliitiline on ka streik, mida seostatakse riigipöördega. Streike, mis täielikult õõnestavad sotsiaalset stabiilsust ei peeta seaduslikeks, sest need tekitavad riigis n-ö eriolukorra.²⁶⁴ Euroopa sotsiaalõiguste komitee²⁶⁵ ja ILO järelevalveorganid on seisukohal, et töövõitlust võib piirata või isegi keelata, kui see kas tekitab või veelgi teravdab riigis valitsevat erakorralist seisukorda.²⁶⁶ Näiteks leidis ILO ühinemisvabaduse komitee, et põhiseadusliku valitsuse vastu korraldatud riigipöörde katse korral ametiühingute tegevuse ja sõnavabaduse piiramine ei riku ühinemisvabaduse põhimõtet. Selline üldine keeld võib siiski olla põhjendatud ainult piiratud aja jooksul.²⁶⁷ Mõned valitsused on püüdnud sellist piirangut enda huvides ka ära kasutada. Näiteks keelustas Sri Lanka valitsus streikimise rõivatööstuse tööliste põhjendusega, et riigis võib esineda terrorismioht ning sellest tulenevalt on streigiõiguse piirang õigustatud. ILO ühinemisvabaduse komitee nõudis Sri Lanka valitsuselt streigitegevuse õiguse viivitamatut taastamist.²⁶⁸

Eelpool toodust tulenevalt saab töö autori hinnangul taaskord asuda seisukohale, et lubamatute eesmärkidega poliitiliste streikide alla kuuluvad sellised tööandja vastu suunatud ideoloogilised streigid ja puhtalt poliitilised streigid, millel puuduvad otsesed seosed töötajate sotsiaalsete ja majanduslike huvidega, mis mõjutaks töötajate töötingimusi või nende kujundamist. Ühine paralleel, mille saab nii ideoloogiliste kui ka puhtalt poliitiliste streikide puhul välja tuua on töötajate streigitegevuse eesmärk. Selleks on mõjutada valitsuse või ettevõtte toimimist ja juhtimist küsimustes, millel ei ole kokkupuudet nende endiga. Streigi lubatavuse hindamisel

²⁶⁴ *Ibid.*, pp 295, 297.

²⁶⁵ *Ibid.*, p 313.

²⁶⁶ Freedom of Association. *Op.cit.*, cls 198, 570.

²⁶⁷ Case No. 1626 (Venezuela), Definitive Report - Report No 284, November 1992, cls 90, 91. Available via: http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002_COMPLAINT_TEXT_ID:2902350 (26.07.2015).

²⁶⁸ Case No. 1621 (Sri Lanka), Report No 286 of the CFA, March 1993, cl 189. Available via: http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002_COMPLAINT_TEXT_ID:2902327 (26.07.2015).

peab olema keskseks argumendiks töötajate huvid ning tuleb hinnata, kas streigitegevusega neid reaalselt ka kaitstakse.

2.2.2. Poliitilised streigid lubatud eesmärkidel

Nagu käesolevas töös käsitletud on streigi lubatavuse määramisel oluline töötajate majanduslik ja sotsiaalne huvi. On raske, kui mitte võimatu, välja tuua erinevaid töötajate majanduslikust ja sotsiaalsest huvist lähtuvaid streigi liike või vorme, kuna selliste huvide ring on määratlematult lai. Kuna aga tegemist on majanduslike ja sotsiaalsete ning mitte ainult töötaja ametikohast lähtuvate huvidega, omandavad need huvid teatud juhtudel poliitilised mõõtmed. Kui streigi korraldamisel lähtutakse töötajate majanduslikest ja sotsiaalsetest huvidest, millele lisandub tahes-tahtmata poliitiline mõõde, ei tohiks neid sellegi poolest pidada lubamatuteks poliitilisteks streikideks. Järgnevalt on välja toodud põhjused, miks omandavad lubatavad streigid poliitilise mõõtme ning mis õigustavad poliitilisi aspekte omavate streikide kaitset.

Demokraatiat peetakse üldiselt ideaaliks, mille poole modernsed riigid peaks püüdlema. Tulemuseks on tsentraalsete poliitiliste institutsioonide areng, mis peaksid peegeldama neid püüdlusi.²⁶⁹ ILO ühinemisvabaduse komitee on jõudnud järeldusele, et demokraatlik süsteem on ametiühinguõiguste vabaks teostamiseks olulise tähtsusega: tõepoolest vaba ja sõltumatu ametiühinguliikumine võib välja kujuneda ainult kohas, kus austatakse inimeste põhiõigusi.²⁷⁰ Kuigi poliitilisi streike nähakse sageli demokraatlike protsesside katkestajatena, võivad streigid neid protsesse teinekord teataval määral ka lihtsustada.²⁷¹

Kui esindusdemokraatide seisukohalt peaks poliitilise sisuga streigid olema keelatud või piiratud,²⁷² siis osalusdemokraatide seisukohalt on asi vastupidine. Hoolimata valitsuse olemasolust võistlevad huvigrupid poliitilise mõjuvõimu pärast, seega on soovituslikum paigutada need huvigrupid võrdsetele positsioonidele kui teeselda, et neid pole olemas. Tööandjaid ja töötajaid võib pidada kaheks huvigrupiks, kes saavad ja peavadki mõjutama valitsuse poliitikat. Kõik valitsused vajavad vähemalt huvigruppide passiivset nõusolekut poliitiliste otsuste tegemisel, kuid majanduses, mis põhineb eraomandil, on kapitalistide (mõju)võim suurem kui ühelgi teisel huvigrupil. Tööandjatel on võimalus sulgeda tehaseid või ettevõtete üksuseid ning viia omakapital üldse teise riiki, kui nad leiavad, et valitsuse majandus-

²⁶⁹ T.Novitz. *Op.cit.*, p 83.

²⁷⁰ Freedom of Association. *Op.cit.*, cls 32, 33.

²⁷¹ T.Novitz. *Op.cit.*, p 56.

²⁷² Käesolev töö, *supra* lk 41.

või sotsiaalpoliitika neid ei rahulda. Sisuliselt ongi see tööandjate võimalus valitusele surve avaldamiseks.²⁷³

Sellest tulenevalt peaks huvide tasakaaluks olema töötajatel vabadus streikida valitsuse majandus- ja sotsiaalpoliitika vastu, mis puudutab otseselt töötajate huve. Roger Welch on arutlenud: kujutage ette protestiavalduse lainet, kui võetakse vastu seadus, mis sunniks tööandjaid äritegevust jätkama. Samas teeb praegune seadusandlus seda efektiivselt töötajatega laskmata neil saada ametiühingute toetust tööst keeldumisele, kui kohus leiab, et vaidlusküsimusel on olnud oluline poliitiline mõõde.²⁷⁴ Kui soovitakse kapitali ja tööjõu poliitilise mõjujõu vahel tasakaalu, võib see olla põhjuseks, miks tunnistada valitsuse poliitikat mõjutada püüdvad streigid seaduslikuks.²⁷⁵ Demokraatlikus ühiskonnas tuleks lubada protestistreike, mille eesmärgiks on näidata üles rahulolematust valituse teatava poliitika vastu ning tõmmata sellele tähelepanu, mitte nn sundivat streiki, mille eesmärgiks on sundida riiki muutma oma poliitikat või siis poliitilist korda.²⁷⁶ Eelpoolt toodust tulenevalt on töö autor seisukohal, et demokraatlikus ühiskonnas peaks õigus poliitiliselt streikida olema lubatud, kuna see edendab dialoogi pidamist erinevate riigiasutuste ja huvigruppide vahel ning arendab läbirääkimiskultuuri.

Isegi streikidel, mis tegelevad selgelt kollektiivsete läbirääkimiste hästitunnustatud seaduslike teemadega, võib olla (negatiivne) mõju valitsuse poolt aetavale poliitikale. Modernse valitsuse kalduvus sekkuda majanduspoliitikasse tähendab seda, et enamikul töövõitlustest on poliitiline aspekt, olgu see siis tahtlik või tahtmatu. Igal olulisel ametiühingu vaidlusel palkade või töötingimuste üle on tänapäeval poliitiline mõõde, kuna see mõjutab otseselt valitsuse majandusstrateegiat.²⁷⁷ Mõju küsimus ei toimu ainult ühesuunaliselt: riigi majanduspoliitika mõjutab ka töötajaid nende palkade, tööga kindlustatuse ja tööhõive osas.²⁷⁸

Eelpool käsitletu hõlmab ka streike avalikus sektoris. Traditsiooniliselt on peetud streigitegevust avalikes sektorites oma loomult poliitiliseks ning seetõttu ebaseaduslikuks, kuna selle eesmärk on mõjutada riigi otsustusprotsesse, isegi juhul kui see puudutab ainult

²⁷³ T.Novitz. *Op.cit.*, p 63.

²⁷⁴ R. Welch. *The Right to Strike: A Trade Union View*. London: Institute of Employment Rights 1991 (cited: T.Novitz. *Op.cit.*, p 63).

²⁷⁵ T.Novitz. *Op.cit.*, p 63.

²⁷⁶ L.J Macfarlane. *The Right to Strike*. Harmondsworth: Penguin Books 1981 (cited: T.Novitz. *Op.cit.*, p 63).

²⁷⁷ R. Hyman. *Strikes*. 4th edition. London: Macmillan, 1989 (cited: T.Novitz. *Op.cit.*, p 85).

²⁷⁸ T.Novitz. *Op.cit.*, p 85.

töötingimuste üle peetavat kollektiivlepingu läbirääkimisi.²⁷⁹ O. Kahn-Freund ja B.A. Hepple on selgitanud, et selline arvamus on ekslik, kuna põhineb valel eeldusel, mis ajab segamini riigi rolli tööandjana ja poliitilise üksusena. Tegelikult ei ole avaliku sektori töötajal rohkem võimalusi mõjutada seadusandlike organite valimist ja ministrite poliitilist vastutust, kui tema kolleegil erasektoris.²⁸⁰ Teisalt, poliitiline mõju avaliku sektori streikides võib avalduda selles, et suure hulga avaliku sektori töötajate streik halvab oluliselt riigi toimimise, äärmuslikul juhul võivad sellel olla ka fataalsed tagajärjed (näiteks võib sõjaväelaste streik ohtu seada riigi julgeoleku). Sellest johtuvalt on riigid piiranud või isegi keelanud streigid avalikus sektoris, kuna sellised streigid avaldavad mõju riigiasutuste poliitilistele tegevustele.²⁸¹ ILO järelevalveorganid on üldist streikimisõigust tunnustanud ning teatud juhtudel lubanud ka kehtestada erandid avalike teenistujate ja elutähtsat teenust osutavate töötajate suhtes.²⁸² Streigiõiguse piiramine või isegi keelamine on lubatud ametnike suhtes, kes teostavad riigi nimel võimu²⁸³ või kui avaliku sektori töötajad vastutavad elutähtsate teenuste osutamise eest (või osutavad neid teenused). See tähendab, et piirangu seadmisel lähtutakse asjaomase avaliku teenistuja töö olemusest, mitte asjaolust, et tegemist on avaliku teenistujaga.²⁸⁴ Seega avaliku sektori töötajate suhtes, kes ei teosta riigi võimu oma ametikohustuste täitmisel või ei ole, lihtsustatult öeldes, elutähtsa teenuse osutaja, ei või streigiõigust piirata või keelata. Sisuliselt on tegemist samasuguste töötajatega, kes töötavad erasektoris selle vahega, et tööandjaks on riik. Töö autor on viidanud seisukohaga nõus. Ametnike suhtes on täielik streigikeeld õigustatud üksnes riikliku või ühiskondliku julgeoleku, avaliku korra, elanikkonna tervise ja moraali või teiste isikute õiguste ja vabaduste kaitseks. Ametnikele, kellel otsene kokkupuude viidatud huvide eest seismisel puudub, ei peaks kuuluma isikute ringi, kellele täielikku streigikeeldu kohaldatakse.

ILO järelevalveorganid ei aktsepteeri riikide praktikat, kus asutakse ilma lähema uurimiseta seisukohale, et tegu on lubamatu poliitilise streigiga. Valitsus võib karta, et streigil on poliitiline mõju, sest see sunnib plaanipäraseid poliitilisi otsuseid ümber vaatama, vähendab valituse populaarsust, vähendab riigi kontrolli teatud teenuste või infrastruktuuri üle jne. Seda ei peeta aga piisavaks õigustuseks streigiõiguse piiramisel. Euroopa ja rahvusvahelised

²⁷⁹ *Ibid.*, p 83.

²⁸⁰ Kahn-Freund, O., Hepple, B., *Laws Against Strikes: International Comparisons in Social Policy*. London: The Fabian Society 1972 (cited: T.Novitz. *Op.cit.*, p 84).

²⁸¹ Näiteks on Eestis ametnikel streikimine keelatud tulenevalt avaliku teenistuse seaduse § 59 lg 1.

²⁸² B. Gernigon, A. Otero, H. Guido. *Op.Cit.*, p 18.

²⁸³ Freedom of Association. *Op.cit.*, cl 579.

²⁸⁴ B. Gernigon, A. Otero, H. Guido. *Op.Cit.*, p 18.

järelevalveorganisatsioonid peavad oluliseks hinnata iga juhtumi asjaolusid ühiskondliku heaolu aspektist ning sellest lähtuvalt otsustada streigiõiguse võimalik piiramine.²⁸⁵

Eelkõige tuleb lähtuda töötajate majanduslikest ja sotsiaalsetest huvidest. Samasugustest lähtekohtadest peaks seaduseandja lähtuma Eestis. Töö autori seisukohast on Eestis kehtiva õiguse ja KLTLS eelnõu valguses liiga rutakalt jõutud järeldusteni, et poliitilise streigi näol on tegemist töötajate ja nende ühingu sekkumisega riigi valitsemist puudutavatesse poliitilistesse otsustesse. Kehtiva õiguse ja KLTLS eelnõu kohaselt on streigiõigusel koht üksnes töötajate ja tööandja vahelise töötüli korral eesmärkidel, mis puudutavad töötingimusi. Seejuures ei arvestata, et töötajate töötingimusi mõjutavad ka valitsuse ja ametiasutuste vastavasisulised sotsiaal- ja majanduspoliitilised otsused.

Niisiis ei ole lubatava poliitilise streigi eesmärgiks streikivate töötajate tööandja, olgu selleks siis eraõiguslik või avalik-õiguslik juriidiline isik, surveamine, vaid rahulolematuse väljendamine valitsuse poolt aetava töötajaid puudutava poliitika vastu. Lubatava poliitilise streigi eesmärk ei ole kahjustada oma tööandjat. Sellepärast tuleb lubatava poliitilise streigi reguleerimisel tööandjate kaitseks astuda samme, et tööandjale põhjustatud ebamugavus ja tekitatud kulu oleksid minimaalsed.

Sellest tulenevalt võib olla õigustatud poliitilise streigi maksimaalse kestvusaja määramine, sest lubatava poliitilise streigi eesmärgiks ei ole valitsuse kukutamine, vaid töötajate vastuolu üles näitamine teatud poliitika osas, millega saavutataksegi streigi eesmärk.²⁸⁶ Õigustatud on ka tööandjale streigist ette teatamine mõistliku aja jooksul.²⁸⁷ On ilmselge, et tööandja kannab teatavat kahju töötajate töökatkestuse korral, kuid mõningatel juhtudel on see õigustatud. Näiteks on Itaalia ülemkohus seisukohal, et streigitegevus tuleb lugeda ebaseaduslikuks, kui see ohustab ettevõtte tegevuse terviklikkust, mitte ettevõtte tootlikust ennast. See tähendab, et streik võib rikkuda tööandja ettevõtlusvabadust juhul, kui see mõjutab tööandja majanduslikku võimekust sedavõrd, et tööandjal on raske oma äritegevust jätkata, mitte aga juhul, kui streik toob tööandjale kaasa üksnes saamata jäänud tulu.²⁸⁸

²⁸⁵ T.Novitz. *Op.cit.*, p 302.

²⁸⁶ T.Novitz. *Op.cit.*, p 83.

²⁸⁷ *Ibid.*

²⁸⁸ Court of Cassation, Sentence 711/1980 (cited: Delli Colli, E. Di Toro, A.Fabrizi, L. Forte. Italy. - Stewart, M. Bell (edit.). *The Right to Strike: A Comparative Perspective. Op.Cit.*, p 69-70).

2.2.3. Lubatud ja lubamatu poliitilise streigi piiritlemine

Eelnevates alapeatükkides käsitletu tulemusena saab asuda seisukohale, et töötajate ja nende ühingute esmane ülesanne on esindada ja kaitsta kollektiivselt töötajate huve. Huvide all peame mõistma selliseid sotsiaalmajanduslikke huve, mis töötajaid otseselt mõjutavad. Sellest lähtuvalt on võimalik vahet teha lubatavatel ja lubamatutel streigi eesmärkidel, millel on poliitiline aspekt. Lubamatud poliitilised streigid on eelkõige seotud riigikorra mõjutamisega ning valitsuse poliitika mõjutamisega, mille puudub seos töötajate huvidega. Lubatavad poliitilised streigid lähtuvad töötajate sotsiaalsetest ja majanduslikest huvidest ning sellest tulenevalt võib streigil olla seda õigustav poliitiline aspekt ehk poliitiline mõju. See aga üksi ei tohiks anda alust streigiõiguse piiramisele. Ei saa keelustada streike ainuüksi selletõttu, et selles esineb poliitiline aspekt, vaid ennekõike tuleb hinnata, milline mõju on sellisel streigile töötajate huvidele ja ühiskonnale laiemalt. Ehk teisisõnu tuleb lähtuda kõigepealt töötaja huvide aspektist ja alles siis hinnata selle mõju riigi poolt aetavale poliitikale.

Sisuliselt tähendab eeltoodu, et poliitilisel ja poliitilisel streigil on vahe. Töö autor on seisukohal, et lubatud ja lubamatut poliitilist streiki on võimalik määratleda tehes vahet kolmel aspektil: institutsionaalne aspekt, poliitilise tegevuse aspekt ja töötajate huvide aspekt. Esimese puhul on streigiaktsioon suunatud valitsusasutuse või muu poliitilise institutsiooni enda vastu. Sellist streigitegevust võiks mõnes mõttes nimetada ka isikuliseks streigiks, kuna see on suunatud konkreetse avalik-õigusliku juriidilise isiku vastu. Mõlema poliitilise streigi vormi (nii lubatava kui ka lubamatu) puhul esineb institutsionaalne aspekt, kuid selle rõhuasetus on erinev. Teine aspekt on poliitiline tegevus. See tähendab, et protestiaktsioon ei ole suunatud mitte riigi institutsiooni enda vastu, vaid just selle institutsiooni poolt aetava poliitilise tegevuse või kursi vastu. Mitte igasugused poliittegevuse vastu suunatud streigid ei leia õigustust. Aetaval poliitikal peab olema seos töötajate sotsiaalsete ja majanduslike huvidega. Kui otsene seos töötajatega puudub, siis sellised streigitegevused rahvusvahelises õiguses tunnustust ei leia. See viibki meid kolmanda aspekti ehk töötajate huvide juurde. Paraku jäetakse viimane aspekt tihipeale tähelepanuta ehk ei pöörata tähelepanu streigi tegelikule eesmärgile. Selleks on töötajate majandusliku ja sotsiaalse heaolu edendamine, mis ei ole isikuliselt suunatud valitsuse kui rahva poolt valitud esindajate ega ametnike vastu, vaid selle asutuse poolt läbiviidava poliitika vastu, kui see ohustab töötajate huve. Töö autor on seisukohal, et väga oluline on neid kahte tegevust omavahel eristada, sest nende eesmärgid on erinevad, millest tulenevalt saabki rääkida poliitilise streigi lubatavusest ja lubamatusest. Protestitegevus, mis on suunatud valitsusasutuste poolt aetava töötajate huve puudutava sotsiaalmajandusliku poliitika vastu

kuulub ühinemisvabaduse põhimõtete alla. See on kinnitust leidnud käesoleva töö eelnevates peatükkides.

Seega määratleb poliitilise streigi põhiolemuse kaks esimest aspekti: streik korraldatakse eesmärgiga mõjutada riigiorganite vastavasisulist poliitikat (streik valitsuse tegevuse vastu) ning streigitegevus on suunatud riigiorгани vastu (streik valitsuse enda vastu). Kui sellisel poliitilisel streigil puudub kolmas aspekt ehk töötajate huvide kaitse, siis ei ole selline streigitegevus õigustatud. Kolmanda aspekti ehk töötajate huvide kaitse lisandumine muudab aga poliitilise streigi eesmärgi ning ühinemisvabaduse põhimõttest johtuvalt tuleb sellist streigitegevust pidada õiguspäraseks. Riikide praktika on olnud poliitilise streigi reguleerimisel erinev. Ühise joonena saab välja tuua kõikide riikide puhul aga just kolmanda aspekti ehk töötajate huvid, olgu need siis esindatud kitsamalt (ametialased nõudmised) või laiemalt (majanduslikud- sotsiaalsed huvid).

Seetõttu on oluline teha ka seaduse tasandil vahet kahel erineval poliitilisel streigil: puhtalt poliitilisel streigil (esinevad ainult kaks esimest aspekti) ja poliitilisel streigil (kahele eelnevale aspektile lisandub ka kolmas aspekt). Puhtalt poliitiline streik on suunatud riigi kui institutsiooni vastu, seaduslikul teel valitud esindajate vastu või poliitiliste ideoloogiate vastu. Sellisel juhul on streigitegevuse eesmärgiks sundida näiteks valitsust tagasi astuma, umbusaldada jne. Teine poliitiline streik on suunatud konkreetse poliitilise suuna vastu, mis mõjutab otseselt töötajate sotsiaalset ja majanduslikku käekäiku. Näiteks valitsus- ja ametiasutuste tegevuse tulemusena on välja töötatud seaduseelnõu, mis kahjustab töötajate huve. Selliste streikide eesmärgiks on riigiisade tähelepanu suunamine töötajate jaoks probleemsetele kohtadele, mis tekitaks teatava (või eelnevalt katkenud) dialoogi töötajate esindajatega.

Oluline on seadusetasandil sellise kahe erineva poliitilise streigil vahet tegemine ka see tõttu, et tavaelus võib nende kahe streigi vahel piiri tõmbamine olla komplitseeritud või isegi võimatu, sest kahe erineva poliitilise streigi eesmärgid võivad omavahel kattuda. Seega on oluline seaduse tasandil kindlaks määrata teatavad tunnused, mis on omased ühele ja teisele poliitilisele streigile. Mõlema, puhtalt poliitilise streigi ja poliitilise streigi, legaalseaduse definitsiooni määratlemine annab poliitilisele streigile sisu ning streigi korraldajatele, osalejatele, tööandjatele orientiiri otsustamiseks, kas planeeritav streigitegevus on seaduslik. Loomulikult on legaalseaduse definitsioonid kohtutele suunanäitajaks võtmaks vastu otsuse, kas tegemist on ebaseadusliku streigitegevusega või mitte.

Eestis ei ole kehtiva õigusega poliitilist streiki otseselt reguleeritud, kuid lähtudes streigiõiguse olemusest, kuulub poliitiline streik lubamatu eesmärgiga streigi alla. Poliitiliseks peetakse Eestis selliseid streike, mis mõjutavad või mille eesmärgiks on mõjutada valitsuse aetavat poliitikat olenemata sellest, kas streigitegevus on seotud töötajate huvide kaitsega või mitte. Lisaks on streigiõigus Eestis tihedalt seotud kollektiivläbirääkimiste osapooltega ja kollektiivlepingu sõlmimisega. Sarnaseid seisukohti on järgitud ka KLTL eelnõus. Poliitilise streigi käsitlemist Eesti õiguses on täpsemalt analüüsitud järgmises alapeatükis.

2.3 Poliitilise streigi käsitus Eestis ja võimalik regulatsioon Eesti õiguses

Eestis on kehtiva õiguse kohaselt streigiõigus seotud kollektiivsete läbirääkimistega ja kollektiivlepingute sõlmimisega. Selline kitsas streigiõiguse käsitus on omane ka Saksamaale, kus poliitiline streik on välistatud just seetõttu, et streik tohib olla motiveeritud eesmärkidel, mida saab reguleerida kollektiivlepinguga ning poolte vahel, kes on pädevad kollektiivlepinguid sõlmima. Streigitegevus ei tohi olla suunatud valitsusasutuste vastu, kes ei ole töölepingu osapoolteks.

Tulenevalt KTTLS §-st 22 on ebaseaduslikud streigid, millega mõjutatakse kohtute tegevust, millele ei ole eelnenud läbirääkimisi ja lepitustoiminguid ning mille väljakuulutamisel või korraldamisel on rikutud kollektiivse tööüli lahendamise seaduses sätestatud korda. Lisaks sellele on KTTLS § 21 lg 1 punkti 1 kohaselt streigid keelatud valitsusasutustes ja muudes riigiorganites, kohalikes omavalitsustes, kaitseliidus, kohtutes ja päästeteenistuses. Sellisele keelunormile annab erandi KTTLS § 21 lõige 1 primm, mille kohaselt ei kohaldata viidatud paragrahvi lõiget 1 isiku suhtes, kes töötab selles lõikes nimetatud asutuses või organisatsioonis töölepingu alusel, välja arvatud päästeasutuses töölepingu alusel töötavad päästetöötajad ning Kaitseministeeriumis, Kaitseressursside Ametis, Kaitseväes ja Kaitseliidus töölepingu alusel töötavad isikud. Nimetatud asutustes ja muudes organisatsioonides lahendatakse kollektiivsed töötülid, vastavalt KTTLS § 21 lg 2, läbirääkimiste teel riikliku lepitaja vahendusel või kohtus. Töö autor on arvamisel, et selline sõnastus KTTLS paragrahvis 21 on ebaõnnestunud, kuna säte viitab streigitegevuse lubamatusele nimetatud asutustes, mitte otseselt poliitilise streigi keelule. Kehtiva sõnastuse kohaselt saab järeldada, et tegemist on isikulise streigikeeluga ehk isikud, kes töötavad nimetatud asutustes, ei tohi streikida olenemata streigi eesmärgist või tööfunktsioonist, mida konkreetne töötaja täidab. Selline isikuline streigikeelu käsitus on

kooskõlas ka avaliku teenistuse seadusega²⁸⁹, mille paragrahv 59 keelab ametnikel streikida. Samas keelavad eelpool mainitud KTTLS-i sätted streikida ka vastavates riigiorganites töölepingu alusel töötavatel isikutel, näiteks Kaitseministeeriumi koristajatel. Siinkirjutaja arvates ei ole selge, kas Kaitseministeeriumi koristajate streiki võiks sellisel juhul pidada poliitiliseks streigiks või mitte. Seega on töö autor seisukohal, et KTTLS *expressis verbis* poliitilist streiki ei keela, kuid seob streigiõiguse teostamise töötüliga, mis saab tekkida kindlate osapoolte vahel kollektiivlepingu sõlmimisel ja täitmisel.

Samas on Eestis juurdunud põhimõte, et poliitilistel eesmärkidel streigitegevus on lubamatu. Seda kinnitas KTTLS-i vastuvõtmisel seadusandja: KTTLS-i eesmärgiks on reguleerida konfliktide lahendamise protseduuri üksnes töösuhteid puudutavas valdkonnas ning streigid poliitilistel põhjustel on välistatud.²⁹⁰ Ning samale seisukohale on jõudnud ka Riigikohus. Hetkel on Eesti õiguspraktikas olemas ainult üks Riigikohtu lahend, mis on puudutanud põgusalt poliitilise streigi küsimust.²⁹¹ Kaasuse asjaolude kohaselt teatas Narva Energia Ametiühing Eesti Energia Narva Elektrijaamad AS-ile, et korraldab toetusstreigi EAKL-i poolt 5. märtsil 2012 korraldatava streigi ja Eesti Haridustöötajate Keskliidu poolt 7.–9. märtsini 2012 korraldatava streigi toetamiseks. Teatavasti oli EAKL-i poolt korraldatava streigi eesmärgiks poliitiliste nõudmiste esitamine Vabariigi Valitsusele. Riigikohus pidas EAKL-i poolt esitatud nõudmisi mittetöölalasteks nõudmisteks sedastades, et kollektiivse töötüli lahendamise seadus ei anna õigust esitada streigil poliitilisi või muid töösuhet mittepuudutavaid nõudmisi. Sarnaseid nõudmisi võivad ühingud ja liidud esitada oma eesmärkide täitmiseks koosolekutel, miitingutel, tänavarongkäikudel või pikettidel vastavalt ametiühingute seadus²⁹² § 18 lg 1 p 6 ning koostoimes avaliku koosoleku seadusega²⁹³ (tänapäevaks on nimetatud seadus oma kehtivuse kaotanud, kuid avaliku koosoleku korraldamist reguleerib 2011. aastal vastu võetud korrakaitseseadus). Seega peab nii seadusandja kui ka Riigikohus poliitiliseks selliseid streike, mis ei puuduta töösuhteid või on muus osas poliitilised. Kuna Narva Energia Ametiühingu toetusstreigi eesmärgiks oli peale EAKL-i poolt korraldatud streigi toetamise toetada ka Eesti Haridustöötajate Keskliidu streiki, siis lisas Riigikohus, et „olukorras, kui üks toetatav streikidest oli ebaseaduslik ja teine toetatav streik seaduslik, saab kostja toetusstreik olla siiski seaduslik, sest kollektiivse töötüli lahendamise seadusest ei tulene piiranguid, mis

²⁸⁹ Avaliku teenistuse seadus. RT I, 06.07.2012, 1... RT I, 18.02.2014, 4.

²⁹⁰ VII Riigikogu stenogramm 1993 I köide. *Op.Cit.*, lk 576.

²⁹¹ RKTK 3-2-1-159-13, 19.12.2013;

²⁹² Ametiühingute seadus. RT I 2000, 57, 372... RT I, 12.07.2014, 27

²⁹³ Avaliku koosoleku seadus. RT I 1997, 30, 472... RT I, 15.03.2014, 67. Kehtetu.

võimaldaksid vastupidist järeldada. Samal põhjusel märgib kolleegium, et kui toetusstreigiga toetatud streigil esitatakse lisaks seaduslikele tööalastele nõudmistele ka poliitilisi nõudmisi saab toetusstreiki pidada seaduslikuks. See kehtib ka juhul, kui toetusstreigil esitatakse poliitilisi nõudmisi lisaks toetatud streigil esitatud tööalastele nõudmistele.“

Sellest tulenevalt võib asuda seisukohale, et kehtiv õigus Eestis ei toeta poliitilise streigi korraldamist, kuigi seda ei ole õigusaktidega otseselt nii reguleeritud. Sellise olukorra reguleerimatus on aga tõstatanud ühiskonnas palju küsimusi nagu töö autor käesoleva töö sissejuhatuses on välja toonud. Ebaselge olukord on tekkinud just seetõttu, et vastamata on jäetud küsimusele, mida kujutab endast ikkagi poliitiline streik. Just sellele küsimusele ei ole seadusandja konkreetset vastust andnud. Kuna selge õiguslik regulatsioon poliitilise streigiõiguse kohta puudub, saab asuda seisukohale, et Eesti seadusandlik võim on KTTLS välja töötamisel jätnud täitmata talle põhiseadusega määratud kohustuse²⁹⁴ tagada töötajaid esindatavatele organisatsioonidele ühinemisvabaduse rahvusvaheliste põhimõtetega kaitstud õigused ja vabadused.²⁹⁵ PS § 3 lõikest 1 tulenevalt on riigivõimu teostamine seadusandliku võimu iga tegevus ja tegevusetus. On oluline, et seadusandja kehtestaks vajalikud keelud ja käsud piisava täpsusega, sest põhiõiguste kehtides on lubatud kõik, mis pole sõnaselgelt keelatud.²⁹⁶ Arvestades eeltoodut on töö autor seisukohal, et streikimine poliitilistel eesmärkidel on Eestis lubatud, kuna seaduseandja ei ole ära kasutanud talle põhiseadusega antud seadusereservatsiooni selle küsimuse reguleerimiseks.

Erinevalt kehtivast õigusest on KLTLS eelnõuga püütud streigiõiguse teostamist poliitilistel eesmärkidel rohkemal määral reguleerida. Reguleerimise vajaduse tingis muuhulgas eelnõu menetlusele eelnenud sündmused, mida autor kirjeldas käesoleva töö sissejuhatuses. Eelnõu eesmärgiks on olnud muuta kehtiva õigusega reguleeritud streikide ja töösulgude ebaseaduslikuks tunnistamise kriteeriume sätestades ebaseadusliku töökatkestuse esemelised kriteeriumid lähtuvalt selle eesmärgist.²⁹⁷ Nagu eelpool välja toodud, on kehtiva õiguse ehk KTTLS § 22 kohaselt ebaseaduslikud streigid kohtu tegevuse mõjutamiseks; streigid, millele ei ole eelnenud läbirääkimisi ja lepitustoiminguid; ning streigid, mille väljakuulutamisel või

²⁹⁴ PS § 14 sätestab, et õiguste ja vabaduste tagamine on seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus.

²⁹⁵ TlnRnKo 30.12.2013, 2-12-9463. Sellisele seisukohale asusid kostjad (EAKL, Eesti Raudteelaste Ametiühing ja Eesti Vedurimeeste Ametiühing).

²⁹⁶ K.Merusk, T.Annus, M. Ernits, H. Kalmo, H.Lindpere, L.Madise, L.Mälksoo. PS § 3. Punkt 2.1.1. - Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne 2012. Arvutivõrgus <http://www.pohiseadus.ee/ptk-1/pg-3/>.

²⁹⁷ Seletuskiri kollektiivlepingu ja kollektiivse töötüli lahendamise seaduse eelnõu juurde. *Op.Cit.*, lk 62-63.

korraldamisel on rikutud KTTLS-iga kehtestatud korda. KLTLS eelnõu § 63 kohaselt on töökatkestus ebaseaduslik sisuliselt neljal erineval juhul: 1) töökatkestusega avaldatakse survet õigusaktides sätestatuga vastuolus olevate töösuhtetingimuste, sealhulgas töötingimuste kehtestamiseks; 2) töökatkestuse eesmärk ei ole mõjutada töösuhtetingimusi, sealhulgas töötingimusi; 3) töökatkestusega avaldatakse survet isikule, kes ei ole töötüli pool või toetusstreigi korral toetusstreigis osalevate töötajate tööandja; 4) töökatkestuse korraldamisel on oluliselt rikutud käesolevas seaduses sätestatud tingimusi ja korda. Seega, sarnaselt kehtivale õigusele KLTLS eelnõu poliitilise streigiõiguse küsimust *expressis verbis* taaskord ei reguleeri, kuid tulenevalt KLTLS eelnõu seletuskirjast, seaduse mõttest ning § 63 lg 1 punktide 2 ja 3 sõnastusest, on streik poliitilistel motiividel ebaseaduslik.

KLTLS eelnõu seletuskirja kohaselt on nn poliitilised streigid ehk streigid, mille nõudmised on suunatud täidesaatva, seadusandliku ja/või kohtuvõimu organi (kui nad ei ole tööandjad) tegevuse vastu, ebaseaduslikud, kuna tegemist ei ole kollektiivse töötüliga ega selle lahendamise²⁹⁸. Seega peetakse poliitilisteks just streike, mis on suunatud riigi nimetatud organite tegevuse vastu. Poliitilise streigi puhul ei ole erimeelsused ja lahkarvamused tekkinud omavahelistes töösuhetes olevate poolte vahel ning viidatud organid ei ole kollektiivse töötüli pooled.²⁹⁹ KLTLS eelnõu seletuskirjas on selgitatud, et eelnõu eesmärk ei ole reguleerida üldeldist töökatkestuse korraldamise õigust ja põhimõtteid, vaid üksnes töökatkestust kollektiivse töötüli ja selle lahendamise kontekstis töötaja ja tööandja vahel.³⁰⁰ Samal ajal on eelnõuga aga astunud nimetatud eesmärgi vastu, sest KLTLS-i § 63 punkti 3 eesmärgiks on olnud (seletuskirja kohaselt³⁰¹) poliitiliselt motiveeritud streikide keelamine. Poliitiline streik on pigem üldstreik ega ei ole otseselt seotud kollektiivse töötüliga tööandja ja töötaja vahel. Seega, seletuskirja kohaselt reguleerib eelnõu ka streike, mis ei ole seotud kollektiivse töötüliga tööandja ja töötaja vahel. Töö autor on seisukohal, et kui õigusakti eesmärgiks on reguleerida konkreetset valdkonda, siis ei tohiks olla lubatud n-ö lihtsa viitega muuseas märkida, et streigitegevus muudel eesmärkidel on lubamatu. Põhiseadusest tuleneva lihtsa seadusereservatsiooniga on antud seadusandjale võimalus streigiõigust piirata, kuid seda ei tohiks teha jättes välja selgitamata selle tegelikku mõju ja rolli ühiskonnas ning ilma analüüsita, kas selline piirang on proportsionaalne ja põhiseadusega kooskõlas.

²⁹⁸ Seletuskiri kollektiivlepingu ja kollektiivse töötüli lahendamise seaduse eelnõu juurde. *Op.Cit.*, lk 64.

²⁹⁹ *Ibid.*

³⁰⁰ *Ibid.*

³⁰¹ *Ibid.*, lk 63-65.

Lisaks eeltoodule selgitatakse eelnõu seletuskirjas, et Eestis on streigiõigus suhteline õigus, tulenevalt põhiseadusest ja KTTLS-ist, mis tekib isikul (töötajal) üksnes tema suhte tõttu teise isikuga, käesoleval juhul tööandjaga, tööandjate liiduga või tööandjate keskliiduga. Erandlikult on mõnes õigussüsteemis (näiteks Prantsusmaa, Itaalia ja Belgia) streigiõigus absoluutne õigus, mis tuleneb vahetult põhiseadusest ja loob teistsuguse õigustausta streigiõiguse teostamiseks.³⁰² Sellega viidatakse asjaolule, et kuna streigiõigus on seotud konkreetsete osapooltega ning tegemist ei ole absoluutse õigusega, siis ei ole poliitilistel eesmärkidel võimalik Eestis streigiõigust teostada. Nagu käesoleva töö esimeses peatükis käsitletud, tuleneb streigiõigus põhiseaduse § 29 lg 5, mis annab volitusnormi seadusandjale streigiõigust täpsemalt reguleerida. Põhiseadus ise ei sea piiranguid poliitiliste streikide teostamiseks, vaid seda teeb kehtiv KTTLS ja Eesti õiguspoliitika, mis on suunatud streigiõiguse sidumisele kollektiivläbirääkimiste ja kollektiivlepingute sõlmimistega. Seega tuleks töö autori seisukohast laiendada KTTLS eelnõu rakendusala ning reguleerida poliitilise streigi küsimus õigusaktis otseselt, mis on põhiseadusega pandud seaduseandja kohustuseks. Poliitilise streigi õiguse mõiste ja tähenduse määratlemisel ning piirangute seadmisel tuleb lähtuda eesmärkidest, mida streigitegevus töötajate jaoks endas kannab. Arvesse tuleb võtta sellekohast rahvusvahelist õigust, sealhulgas ILO järelevalveorganite põhimõtteid, mille kohaselt on streigiõiguse sidumine kollektiivläbirääkimiste ja kollektiivlepingu sõlmimisega töötajate õigusi liialt kitsendav.

Eestis toimus 2012. aastal nn õpetajate streik, millega nõuti õpetajate töötasu alammäära tõstmist. Riigikogule, Vabariigi Valitsusele, Haridus- ja Teadusministeeriumile ja kohalikele omavalitsustele esitati ettepanekud pedagoogide töötasu tõstmiseks, töötingimuste parandamiseks ja hariduskorralduslike küsimuste paremaks lahendamiseks.³⁰³ Streik korraldati peale KTTLS-is sätestatud lepitusmenetluse läbimist. Õpetajate esitatud nõudmised sisaldasid selgelt poliitilisi aspekte (suunatud riigiorganite vastu teatud poliitilise kursi muutmiseks). Seega teatud mõttes oli tegemist poliitilise streigiga. Kehtiva õiguse kohaselt aga streiki poliitiliseks ei peetud, sest vaidluse osapoolteks olevad avalik-õiguslikud organid olid õpetajate tööandjad ning järgitud oli KTTLS-is sätestatud lepitusmenetlust, mis streigile pidi eelnema. Streigi eesmärk oli mõjutada riigi vastavasisulist poliitikat, mis oli otseselt seotud töötajate huvidega. Sellisel seisukohale jõudis Tartu Ringkonnakohus selgitades, et „töötasu tõstmise

³⁰² *Ibid.*, lk 63.

³⁰³ Eesti Haridustöötajate Liit. Uudiste arhiiv. 7. -9. märtsil 2012. a üleriigilisest õpetajate streigist osavõtnute poolt esitatud ettepanekud pedagoogide töötasu tõstmiseks, töötingimuste parandamiseks ja hariduskorralduslike küsimuste paremaks lahendamiseks. 27.03.2012. Arvutivõrgus kättesaadav: http://www.ehl.org.ee/index.php?article_id=393&page=49&action=article& (21.07.2015).

nõue on iseenesest tööalane nõudmine. Õpetajate töötasu tõus eeldabki vastavas suuruses vahendite planeerimist järgmise aasta riigieelarvesse ning töötasu alammäärad kehtestab vastavalt seadusele Vabariigi Valitsus, mistõttu oli üheks streigi adressaadiks ka seadusandlik ja täitevvõim. Kuna Eesti Haridustöötajate Liit (edaspidi EHL) esitas aga tööalaseid nõudmisi, siis tuleb EHL-i streiki lugeda seaduslikuks olenemata sellest, et lisaks tööalastele nõudmistele esitati ka poliitilisi nõudmisi.”³⁰⁴ Seega vastupidiselt KTTLS-i vastu võtnud seadusandja ja Riigikohtu seisukohale, et poliitilised streigid ei puuduta töösuhteid, on teatud juhtudel poliitiline streik Eestis siiski lubatud, mis tähendab, et poliitilised streigid võivad puudutada ka töösuhteid.

Üldlevinud arusaama kohaselt assotsieerub poliitiline streik seadusandliku või täidesaatva võimu igasuguse tegevuse vastu suunatud protestiga, riigipöörde katsega või valitsuse kukutamisega. Sellest tulenevalt on ilmselgelt poliitiline ka streik, kus protestitakse poliitika vastu, mis puudutab töötajate majanduslikke või sotsiaalseid huve. Kuid viimasena mainitud protesti vorm on rahvusvahelise õiguse kohaselt leidnud õigustust: teatavate piirangutega kuulub selline streigitegevus ühinemisvabaduse idee alla. Käesoleva töö alapeatükis 2.2.3 käsitletu tulemusena selgus, et lubatavate ja lubamatute poliitiliste streigi eesmärkidel on võimalik vahet teha. Seega tuleks poliitilise streigiõiguse küsimus reguleerida seaduse tasandil. Selline regulatsioon, mis eristab kahte poliitilist streiki, oleks kooskõlas ka ILO vastavasisulise praktikaga. See näeb ette, et töötajate majanduslikke ja sotsiaalseid huve tuleb kaitsta laiemal tasandil, kui selleks on kollektiivlepingute sõlmimine ja streigi sidumine üksnes selliste töötingimustega, mis on jällegi kollektiivlepingu osapoolte pädevuses kehtestada.

Käesolevas töös analüüsitu põhjal pakub töö autor välja nii puhtalt poliitilise streigi kui ka poliitilise streigi mõiste võimalikud legaaldefiniitsioonid, mida võiks rakendada Eesti õiguses. Legaaldefiniitsioonide õigusesse sisse viimine aitaks teha vahet kahel poliitilisel streigil, millest üks on lubamatu ning teine lubatud. Sellise regulatsiooni eesmärgiks oleks välistada poliitiliste streikide vaikimisi keelamine ilma streigi tegelikele eesmärkidele hinnangut andmata. Kahe streigi piiritlemisel lähtub töö autor töötajate streigitegevuse eesmärkidest, milleks on eelkõige töötajate majanduslike ja sotsiaalsete huvide edendamine ja kaitse selle laiemas tähenduses. Puhtalt poliitilise streigi ja poliitilise streigi mõistete formuleeringute aluseks on käesoleva töö alapeatükis 2.2.3 väljatoodud institutsionaalsed, poliitiliste tegevuste ja töötajate huvide aspektid.

³⁰⁴ TrtRnKo 26.03.2014, 2-12-9657, punkt 19.

Ühinemisvabaduse idee alla ei kuulu ideoloogilised poliitilised streigid, eelkõige kui selle eesmärgiks on protestida valitseva riigikorra vastu. Sellised streigid õonestavad demokraatlikul teel valitud institutsioonide tegevust, mis võivad olulisel määral takistada nende igapäevatööd, sealhulgas riigi juhtimist ning olla ohuks riigi julgeolekule.

Sellest tulenevalt pakub töö autor puhtalt poliitilise streigi legaalse definitsiooni järgmiselt:

Puhtalt poliitiline streik on töökatkestus, mis toimub töötajate või töötajate ühingu või liidu algatusel, mis on suunatud seadusandliku või täidesaatva võimu või muu riigiorgani vastu, eesmärgiga mõjutada vastavate riigiorganite tegevust valdkondades, mis ei puuduta töötajate majanduslikke ja sotsiaalsete huvide kaitset ega tööalaseid suhteid. Sellised streigid on keelatud.

Poliitilised streigid, mis jäävad väljapoole puhtalt poliitilise streigi määratlusest, on sellised streigid ehk töökatkestused, mille eesmärgiks on mõjutada tööalaseid suhteid, mis sõltuvad otseselt või kaudselt võimudest. See tähendab, et eksisteerib oht, et riigi teatava tegevusega saavad töötajate huvid olulisel määral kahjustada ning sellisel eesmärgil streigitegevus on lubatud. Poliitilise streigi eesmärgiks on tagada töötajate majanduslikud ja sotsiaalsed huvid, eelkõige tööhõivet, sotsiaalset kaitset ja heaolu puudutavates küsimustes.

Sellest tulenevalt pakub töö autor poliitilise streigi legaalse definitsiooni järgmiselt.

Poliitiline streik on töökatkestus, mis toimub töötajate või töötajate ühingu või liidu algatusel, mis on suunatud seadusandliku või täidesaatva võimu või muu riigiorgani vastu, eesmärgiga protestida vastava riigivõimu poolt teostatava sotsiaal- või majanduspoliitika vastu, mis kahjustab või võib kahjustada töötajate huve.

Poliitilise streigi võimalikkus seaduse tasandil eeldab ka streigiõiguse tekkimiseks vajalike eelduste muutmist. Streigiõiguse teke tuleb lahti siduda töötajate ja tööandjate vahelisest kollektiivsest töötulist ehk teisisõnu kollektiivse töötüli osapoolteks ei ole ainult töötajad ja tööandjad, vaid ka valitsusasutused, kelle vastutusalasse kuuluvad töötajate töötingimusi otseselt mõjutavate seaduseelnõude väljatöötamine. Töö autor on seisukohal, et kollektiivse töötüli esinemine peaks olema endiselt streigiõiguse tekkimise eelduseks. Selle sisu vajaks aga üle vaatamist ja muutmist. Kehtiva õiguse kohaselt on kollektiivne töötüli vastavalt KTTLS §

2 lõikele 1 lahkarvamus tööandja või tööandjate ühingu või liidu ja töötajate või töötajate ühingu või liidu vahel, mis on tekkinud kollektiivlepingute sõlmimisel ja täitmisel ning uute töötingimuste kehtestamisel. Nagu eelpool käsitlust leidnud, ei ole KLTLS-i eelnõuga selle sisu põhimõtteliselt muudetud. Näiteks pakub töö autor välja, et kollektiivne töötüli on ka lahkarvamus vastava riigiorгани ja töötajate või töötajate ühingu või liidu vahel, mis on tekkinud kollektiivsete läbirääkimiste pidamisel või kui dialoog on sotsiaalpartnerite vahel katkenud seaduseelnõude, sealhulgas seaduse muutmise eelnõude väljatöötamistel või muus koostöövormis. Selline määratlus oleks kooskõlas ka Euroopa sotsiaalharta artikli 6 lõikega 4, mille kohaselt streik peab olema seotud kollektiivläbirääkimistega.

Kokkuvõte

Käesolevas töö eesmärgiks oli välja selgitada, milline koht on poliitiliselt motiveeritud streigil streigiõiguses ning tuua selgust poliitilise streigi olemusele. Töö autor otsis vastuseid küsimustele, kas streigiõigus annab õiguse streikida poliitilistel eesmärkidel? Mis on poliitiline streik, kas poliitiline streik on lubatud ja kui on, siis millistel juhtudel ja tingimustel? Lisaks oli töö eesmärgiks poliitilise streigiõiguse võimalik määratlemine Eesti õiguses ja poliitilise streigi legaaldefiniitsioone formuleerimine.

Antud valdkonna analüüsimisel jõudis töö autor kokkuvõtvalt alljärgnevatele arusaamadele ja seisukohtadele.

Rahvusvahelisest õigusest tulenevalt peetakse streigiõigust ühinemisvabaduse osaks ning töötajatele on see tagatud olenemata sellest, kas streigiõigusele on õigusaktis otseselt viidatud või mitte. Eelkõige on selline seisukoht tuletatav ILO konventsioonidest ja ILO järelevalveorganite poolt koostatud soovitustest, märkustest ja seisukohtadest, mis kokku moodustava ühinemisvabaduse ja streigiõiguse üldpõhimõtted. ILO on järjepidevalt rõhutanud, et streigiõigus on üks peamisi vahendeid, mida töötajad ja nende ühendused võivad õiguspäraselt kasutada selleks, et edendada ja kaitsta oma majanduslike ja sotsiaalseid huve ning riigid peavad tagama sellise õiguse täieliku ja universaalse tunnustamise selle kõige laiemas mõttes. Streigiõigus on *expressis verbis* tunnustust leidnud näiteks ÜRO majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste paktis, mis annab omakorda kinnitust sellele, et streigiõigus on osa töötajate ühinemisvabadusest. Traditsiooniliselt aga nähakse, et ühinemisvabadus realiseerub esmajoones läbi kollektiivlääbirääkimiste, millele võib järgneda streigiõiguse teke. Nõnda on see kajastamist leidnud nii Euroopa Liidu põhiõiguste hartas kui ka Euroopa sotsiaalharta. Streigiõigus on ka Eestis seotud kollektiivlääbirääkimistega. Eesti Vabariigis kehtiva põhiseaduse kohaselt on streigiõigus osa ühinemisvabadusest ning täpsema streigiõiguse teostamise tingimused sätestab seadus. Põhiseaduse mõtte kohaselt hõlmab ühinemisvabadus muuhulgas õigust streikida töötajate majanduslike ja sotsiaalsete huvide kaitseks ning otsestel poliitilistel eesmärkidel streigiõiguse kasutamine ei ole lubatud. Seadusandja on streigiõigust ja selle korraldamise tingimusi täpsustanud kollektiivse töötüli lahendamise seaduses sidudes streigiõiguse kollektiivlääbirääkimistega ja kollektiivse töötüliga.

Kuigi rahvusvahelisel tasandil ühtset streigi mõistet ei ole, peetakse üldjoontes streigiks mistahes töökatkestust. Streigiõiguse tekkimine on seotud ebaõnnestunud

kollektiivlääbirääkimistega tööturu osapoolte vahel, mille tulemusena tekib kollektiivne töötüli. Kui kollektiivset töötüli ei ole õnnestunud lahendada selleks ettenähtud menetlusviiside abil, tekib töötajatel õigus streikida. Ka Eestis kehtiva õiguse kohaselt, täpsemalt KTTLS § 2 lõikest 2 tulenevalt, on streik töökatkestus, mis toimub töötajate (ühingu) algatusel, et saavutada tööandjalt või tööandjate ühingult järeleandmisi seaduslikes tööalastes nõudmistes. Riigikogu menetlusest väljalangenud kollektiivlepingu ja kollektiivse töötüli lahendamise seaduse (KLTLS) eelnõuga ei ole streigi, kui töökatkestuse käsitlust ja selle eesmärki muudetud, vaid pigem täpsustatud. Eelnõu kohaselt survestatakse streigiga tööandjat töötajatele sobivates töötingimustes ja töösuhtetingimustes kokku leppima.

Käesolevas töös käsitlemist leidnud riikides puudub samuti streigi legaaldefiniitsioon, kuid selle sisustamisel on mänginud olulist rolli kohtupraktika. Saksamaal, Prantsusmaal ja Itaalias on streigiõigus tagatud põhiseadusega, Hollandis Euroopa sotsiaalharta otsekohaldatavusega ning Ühendkuningriigis on streigiõigust reguleeritud erinevate seadustega ning pretsedendiõigusega. See-eest on streigi olemus olnud oma sisult sarnane Eestile. Streik on töötajate poolne mõjutus- ja survestamisevahend, mis väljendub töökatkestuses ja mille eesmärgiks on töötajate sotsiaalsete ja majanduslike huvide kaitse selle kitsamas või laiemas tähenduses. Sotsiaalsete ja majanduslike huvide kaitse väljendub teatavate nõuete esitamisega ning eelkõige, huvide kaitse kitsamas tähenduses, seostatakse selliseid nõudeid töötajate ametialaste nõudmistega. KTTLS-i ja KLTLS eelnõus on töötajate majanduslike ja sotsiaalseid huve käsitletud kitsendavalt just tulenevalt üldisest Eestile omasest streigi olemusest. Nimelt, peavad töötajate poolt esitatavad nõudmised olema seotud töötajaid puudutavate töötingimustega, mille osas tahetakse järeleandmisi saavutada ning mille üle saab pidada kollektiivlääbirääkimisi, eesmärgiga sõlmida kollektiivne kokkulepe. Seega on Eestis streigi eesmärgiks kollektiivlääbirääkimiste protsessis teatavate ametialaste nõudmiste esitamine tööandjale, tööandjate ühingule või liidule, mis puudutab töötajate töötingimusi. Nõudmisi on võimalik esitada üksnes selliste töötingimuste suhtes, mille üle on võimalik pidada kollektiivlääbirääkimisi ehk pooltel on võimalik need tulevikus fikseerida kollektiivlepingus.

Arvestades tänapäevaseid majanduslike ja sotsiaalseid arenguid ja töösuhete mitmekesisust, sealhulgas tööjõu vaba liikumist erinevate riikide vahel, on ametialased nõudmised asendunud töötajate laiemate sotsiaalsete ja majanduslike huvidega, sest töötajate huvid ei piirdu üksnes töötingimustega konkreetse tööandja juures. Sellest tulenevalt on tõusetunud küsimus, kas töötajate õigused oma huvide eest seismisel on ikka piisavalt tagatud. Näiteks Itaalias on streigitegevus lubatud laiematel töötajate huve puudutavatel eesmärkidel. Streigitegevust

vaadeldakse kui vahendit töötajate ühise eesmärgi saavutamiseks olenemata sellest, milliseid nõudmisi ja kellel neid esitatakse. Kui me räägime streigist, mille eesmärk on töötajate sotsiaalsete ja majanduslike huvide kaitse selle kõige laiemas tähenduses, siis on selge, et see omab või võib omada teatavat kokkupuudet vastavasisulise riigi poolt läbiviidava poliitikaga. Selletõttu võib streik muutuda poliitiliseks ehk olla ajendatud poliitilistest eesmärkidest. Üldjuhul ei ole aga streigi teostamine poliitiliselt lubatud streigiõiguse oluliste piirangute tõttu. Eelkõige just sellepärast, et streigiõigust seostatakse töötajate majanduslike ja sotsiaalsete huvide kaitsmise eesmärkidel selle kitsamas mõttes.

Rahvusvahelised õigusaktid ei ole ühesed ja selged streigiõiguse kitsendamisel ja piiramisel. Erinevates riikides on streigiõigust piiratud tulenevalt sellest, millisena on vastavas riigis streigiõigust kujutatud ehk lähtuvalt sellele riigile omasest streigi olemusest. Streigiõigust on võimalik piirata mitmel erineval moel ning üldjuhul on streigiõigus piiratud läbi streigiõiguse tekkimise eelduste kehtestamisega. Streigiõigust on piiratud ka poliitilisel tasandil. Puhtalt poliitilised streigid ei ole rahvusvahelises õiguses tunnustust leidnud, kuna sellist streigitegevust nähakse kui demokraatlikesse protsessidesse sekkumist, mis ei ole seotud töötajate huvidega. Nii ulatuslikku piirangut ei oma nn sotsiaalpoliitilised streigid, mille eesmärgiks on mõjutada riigi sotsiaal- ja majanduspoliitika, mis mõjutab otseselt töötajate heaolu.

Kuna käesoleva töö eesmärgiks oli uurida poliitilise streigi teostamise võimalikkust, siis on töö autor toonud välja kolm erinevat lähenemisviisi streigiõiguse piiramisel lähtuvalt streigi eesmärgist. Kõige esimese käsitluse kohaselt on streigiõigust piiratud kõige ulatuslikumalt. Streigiõigus on rangelt seotud kollektiivlepingute sõlmimisega. Streigi eesmärgiks on kollektiivlepingus teatatud tingimuste osas kokkuleppele jõudmine. Õigus streikimiseks tekib siis, kui on tekkinud töötüli kollektiivlepingu objektiks olevate tingimuste üle läbirääkimistel. Teise käsitluse kohaselt ei ole streigiõigust piiratud kollektiivlepingute sõlmimisega, vaid on seotud kollektiivläbirääkimistega huvikonfliktide korral. Streigiõiguse kitsendus seisneb selles, et streikida võib eesmärkidel, mille üle on võimalik pidada kollektiivseid läbirääkimisi ning nende käigus on tekkinud huvide konflikt. Teine käsitlus on mõnevõrra leebem esimesest käsitlusest, kuna selle kohaselt ei pea olema streigitegevuse eesmärgiks kollektiivsele kokkuleppele jõudmine, vaid piisab kui on tegemist võimalike kollektiivlepingu objektiks olevate tingimustega, mille üle saab läbirääkimisi pidada. Kolmanda käsitluse kohaselt on streigiõigust kõige vähem piiratud ja selle lubatud teostamise eesmärgid on küllaltki laialdased. Selle käsitluse kohaselt on streigiõiguse teostamine õigustatud töötajate majanduslike ja

sotsiaalsete huvide kaitsmisel ning edendamisel. Selline streigiõiguse käsitus annab töötajate huvide määratlemisel küllaltki laialdase tõlgendusvõimaluse, kuna majanduslike ja sotsiaalsete huvidena võib käsitleda väga erinevaid probleeme. Seetõttu on ILO asunud ka seisukohal, et teatavatel juhtudel võivad poliitilise sisuga streigid olla õigustatud.

Töö autor jõudis seisukohale, et poliitilise streigiõiguse piiritlemisel rahvusvahelisel tasandil on lähtutud töötajate huvide kaitse instituudist. See tähendab, et kui üldjuhul on poliitilised streigid õigusvastased, siis töötajate huvide kaitse eesmärgil korraldatud streigitegevus võib olla õigustatud isegi juhul, kui sellega astutakse vastu valitsuse poolt aetavale poliitikale. Selline käsitus elimineerib koheselt puhtalt poliitiliste streikide korraldamise streigiõiguse kaitsealast, kuna sellistel streikidel puudub pidepunkt töötajate huvidega. Seega ei kuulu puhtalt poliitilised streigid ühinemisvabaduse põhimõtete rakendusalas. Kuna valitsuse majandus- ja sotsiaalpoliitilistel otsustel võivad olla vahetud tagajärjed töötajatele ja nende töösuhtele tööandjaga, siis võib teinekord olla keeruline eristada, millal on tegemist töötaja töötingimusi mõjutavate ametialaste nõudmistega ning millal sisaldavad nõudmised endas poliitilisi nüansse. Kuidas neid on püütud eristada ning millistel juhtudel, kui üldse, on poliitilise streigiõiguse teostamine lubatud, sõltub paljuski riikide enda siseõigusest, mis on kujunenud ulatusliku kohtupraktika tulemusel. Näiteks Hispaanias eristatakse poliitilisest streigist nn poliitilist-töölalast streiki ning Itaalias majanduspoliitilist streiki. Kuna selliste streikide eesmärgiks on protestida riigivõimu poolt teostatava sotsiaal- või majanduspoliitika vastu, mis kahjustab või võib kahjustada töötajate töötingimusi, siis on poliitilised streigid sellisel kujul lubatud. Niikaua kuni streigi eesmärgiks ei ole õõnestada riigikorda, vaid edendada ja kaitsta töötajate ühiseid huve on tegemist õiguspärase streigiõiguse teostamisega. Töö autor jõudis järelduseni, et olenemata sellest, kas streik on oma olemuselt poliitiline või mitte, peab streigi eesmärk olema alati seotud ning arvestama igal juhul töötajate huvidega selleks, et streigitegevus ennast õigustaks. Autori seisukohast, kui streigitegevus on töötajatele lubatud laiematel töötajate huvide kaitse eesmärkidel, siis annab streigiõigus õiguse streikida ka poliitilistel eesmärkidel. Seega on poliitilistel eesmärkidel streigitegevus otseselt seotud streigiõiguse piirangutega.

Poliitiliseks võib pidada erinevatel eesmärkidel motiveeritud streike. Seda arvesse võttes, tõi töö autor välja erinevad poliitilised streigid, millest ühed on leidnud õigustust ja teised mitte. Sellise analüüsi tulemusena jõudis töö autor järelduseni, et erinevate poliitiliste streikide lubatavuse ja lubamatuse hindamisel on oluliseks lähtekohaks taaskord töötajate huvide tagamine, mis mõjutab otseselt nende töötingimusi. Näiteks ei ole õigustatud poliitiline streik, milleks on töötajate poolne surve avaldamine ettevõtte (tööandja) juhtimispoliitikale, kui see ei

avalda mõju töötajate töötingimustele. Võttes poliitilise streigi lubatavuse hindamisel kesksiks töötajate huvide kaitse instituudi, võib töötajate poliitiliselt motiveeritud streigitegevus olla lubatud väga laiadel eesmärkidel. Sellisel juhul tulebki hinnata streigi lubatavust läbi töötaja huvide kaitse prisma ning alles siis hinnata, kas lisanduv poliitiline aspekt on ennast õigustav või mitte.

Eestis kuulub poliitiline streik streigi lubamatute eesmärkide kategooriasse. Eestis ei ole lubatud poliitilistel motiividel streike korraldada, kuna streigiõigus on kehtiva õiguse kohaselt seotud kollektiivsete läbirääkimistega ja kollektiivlepingute sõlmimisega. Kui streigitegevus on poliitiliselt ajendatud on see lubamatu olenemata sellest, kas lähtunud on töötajate huvide kaitse eesmärgist või mitte. Töö autor jõudis analüüsi tulemusena seisukohale, et kuigi poliitiline streik ei leia Eestis õigustust, siis *expressis verbis* seadused seda ei keela. Riigikohus on oma otsuses 3-2-1-159-13 nentunud, et seaduslikuks võib pidada toetusstreiki, kui toetusstreigil esitatakse poliitilisi nõudmisi lisaks toetatud streigil esitatud tööalastele nõudmistele ehk kui streigil esitatakse lisaks seaduslikele tööalastele nõudmistele ka poliitilisi nõudmisi saab (toetus)streiki pidada seaduslikuks. Samuti esitati poliitilisi nõudmisi nn õpetajate streigil 2012. aastal, kuid sellist streiki poliitiliseks ei peetud, kuna nõudmisi esitati õpetajate tööandjale, kellega oldi töötulis KTTLS-i mõistes. Seega on poliitilise streigi õiguspärasuse küsimus jäetud Eestis üheselt mõistetavalt lahendamata. Seda ka KLTLS eelnõu pinnalt. Eelnõus on selgitatud, et poliitilised streigid on streigid, mille nõudmised on suunatud täidesaatva, seadusandliku või õigust mõistva organi tegevuse vastu ning kuna selliste streikide puhul ei saa olla tegemist kollektiivse töötuliga ega selle lahendamisega, siis on selline streigitegevus ebaseaduslik.

Ebamäärane olukord on tekitanud küsimusi, sealhulgas olulisemaiks pidas töö autor eelkõige küsimust, mis üldse on poliitiline streik ning millistel juhtudel peaks olema see lubatud. Töö autor jõudis seisukohani, et selline ebaselge olukord peab leidma lahenduse õigusaktides. Poliitilise streigiõiguse küsimus tuleb otseselt reguleerida, mis on ka põhiseadusega pandud seadusandja kohustuseks. Poliitilise streigiõiguse määratlemisel ja sellele piirangute seadmisel tuleb võtta arvesse streigiõiguse üldist olemust ning millist eesmärki streigiõigus töötajate jaoks endas kannab. Tuginedes käesolevas magistritöös analüüsitule pakkus töö autor välja võimaluse, kuidas on võimalik eristada omavahel puhtalt poliitilist streiki, mis on lubamatu ja poliitilist streiki, mis on lubatud. Selleks tuleb streigitegevuses määratleda kolm aspekti: institutsionaalne, poliitilise tegevuse ja töötajate huvide kaitse aspekt. Poliitilisel streigil võib olla õiguslik alus üksnes juhul, kui streigitegevuses esineb kolmas ehk töötajate huvide kaitse

aspekt. Sellest lähtuvalt pakkus töö autor välja poliitilise ja puhtalt poliitilise streigi võimalikud legaalseaditsioonid, mida rakendada Eesti õiguses. **Puhtalt poliitiline streik** on töökatkestus, mis toimub töötajate või töötajate ühingu või liidu algatusel, mis on suunatud seadusandliku või täidesaatva võimu või muu riigiorgani vastu, eesmärgiga mõjutada vastavate riigiorganite tegevust valdkondades, mis ei puuduta töötajate majanduslikke ja sotsiaalsete huvide kaitset ega tööalaseid suhteid. Sellised streigid on keelatud. **Poliitiline streik** on töökatkestus, mis toimub töötajate või töötajate ühingu või liidu algatusel, mis on suunatud seadusandliku või täidesaatva võimu või muu riigiorgani vastu, eesmärgiga protestida vastava riigivõimu poolt teostatava sotsiaal- või majanduspoliitika vastu, mis kahjustab või võib kahjustada töötajate huve. Selliste mõistete Eesti õigusesse sisse viimiseks tuleks laiendada KTTLS-i rakendusala ning siduda streigiõiguse teke lahti töötajate ja tööandjate vahelisest töötulist. Õigus poliitiliselt streikida peaks tekkima juhul, kui sotsiaalpartnerite vahel on dialoog katkenud ning ei jõuta kokkuleppele töötajate huvide mõjutavate küsimuste lahendamisel.

Prohibition of employees' right to strike on political issues as a restriction of the right to strike

Abstract

Employees' right to strike on political issues is a fairly controversial issue. Traditionally, the right to strike has been considered part of collective bargaining in the process of the conclusion of collective agreements. The right to strike is exercised in the event of a labour dispute where the objective of the employees on strike is to exert pressure on their employer in order to push through their demands, resulting in a collective agreement. In particular, a political strike is associated with a strike where demands not pertaining to the employment relationship are made and where the demands are put forward to the state as an institution rather than to the employer. Generally, these kinds of strikes are prohibited. Nevertheless, ILO considers that the right to strike should not be limited solely to labour disputes that can be settled by means of the conclusion of collective agreements, and in certain instances employees should be provided with the right to strike also for political purposes.

This Master's thesis aims to identify the placement of a politically motivated strike within the right to strike and bring some clarity on the nature of a political strike. The author of the thesis seeks answers to the question, Does the right to strike provide the right to strike for political purposes? What is a political strike? Is a political strike permissible? If it is, in what cases and under what conditions? In addition, the thesis aims to formulate legal definitions for a political strike under Estonian law, since the issue of the right to strike on political issues is not regulated explicitly under Estonian law.

To accomplish the purpose of the Master's thesis, the author utilises the deductive, analytical and comparative methods. The thesis is divided into two chapters. In the first chapter, the author of the thesis focuses on the right to strike and on an analysis of its restriction. In the second chapter, the author of the thesis addresses the nature of a political strike and the delimitation thereof, and analyses the exercising of the right to strike for political purposes and the permissibility of this as exemplified by practices in various countries. Furthermore, the second chapter address the legal situation on the issue of a political strike in Estonia.

In analysing this area, in summary the author of the thesis reaches the following assumptions and positions.

Under international law, the right to strike is considered part of the freedom of association and is secured for employees regardless of whether legislation explicitly refers to the right to strike or not. In particular, this position may be derived from ILO's conventions and recommendations, comments and positions prepared by ILO's supervisory bodies, which, all together, make up the general principles for the freedom of association and the right to strike. ILO has emphasised consistently that the right to strike is one of the main tools that employees or associations thereof may utilise to promote or protect their economic or social interests and that states have to ensure the full and universal recognition of this right in its broadest sense. The right to strike has been recognised *expressis verbis* in, for example, the UN's Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, which, in turn, confirms that the right to strike is part of employees' freedom of association. Traditionally, however, the view has been taken that the freedom of association is realised, first and foremost, through collective bargaining, whereupon the right to strike may arise. Thus, this is reflected in both the Charter of Fundamental Rights of the European Union and the European Social Charter. In Estonia, too, the right to strike is related to collective bargaining. Under the Constitution in effect in the Republic of Estonia, the right to strike is part of the freedom of association, and the specific requirements for exercising the right to strike are laid down by the law. In accordance with the spirit of the Constitution, the freedom of association includes, among other things, the right to strike in order to protect employees' economic or social interests, and the right to strike may not be exercised for direct political purposes. In the Collective Labour Dispute Resolution Act, the legislator spells out the right to strike and the requirements for exercising it by linking the right to strike to collective bargaining and a collective labour dispute.

Although at an international level there is no single concept of a strike, generally any interruption of work whatsoever is considered a strike. The right to strike arises from failed collective bargaining between labour market participants, resulting in a collective labour dispute. If a collective labour dispute fails to be settled by means of the designated methods of action, the right to strike arises for the employees. Also under the legislation in effect in Estonia, under subsection 2 (2) of the Collective Labour Dispute Resolution Act, the right to strike is an interruption of work in order to achieve concessions from an employer or an association of employers on legal work-related demands. Hence, in Estonia the right to strike is a relative right, that is, a right arising because of a person's relationship to another person, and thus the right to strike is related to a party that is party to an employment relationship. The draft Collective Agreement and Collective Labour Dispute Resolution Act (KLTLS), dropped from

consideration in the Riigikogu, does not alter but rather spells out the conceptualisation and purpose of a strike as an interruption of work. Under the draft legislation, a strike pressures an employer to agree on working conditions or employment relationship conditions suitable for the employees.

The countries considered in this thesis also have no legal definition for a strike; however, case law has played an important role in its conceptualisation. The right to strike is provided under the constitution in Germany, France and Italy and by virtue of the direct applicability of the European Social Charter in the Netherlands; the right to strike is regulated by various legislation and case law in the United Kingdom. By contrast, the nature of a strike has been similar to that in Estonia in terms of its content. A strike is a tool for employees to exert influence or pressure, which is manifested in the interruption of work and which aims at the protection of the employees' social or economic interests in its narrower or broader sense. Protection of social or economic interests is manifested in certain demands being put forward, and in the narrower sense of the protection of interests in particular, these demands are related to employees' professional demands. The Collective Labour Dispute Resolution Act and the draft Collective Agreement and Collective Labour Dispute Resolution Act consider employees' economic and social interests in a restrictive manner specifically as a result of the general nature of the strike featured in Estonia. Specifically, any demands put forward by employees should be linked to the working conditions pertaining to the employees, on which the achievement of concessions is being sought and concerning which collective bargaining may be conducted with the aim of concluding a collective agreement. Thus, in Estonia a strike aims to put forward, in the process of collective bargaining, certain professional demands to an employer or an association or confederation of employers in relation to employees' working conditions. Demands may be put forward only in relation to those working conditions concerning which collective bargaining may be conducted, that is, they may be laid down by the parties in a collective agreement in the future.

Given the current economic and social developments and the diversity of employment relationships, including the free movement of labour among various countries, professional demands have been replaced by employees' broader social or economic interests, since employees' interests are not limited to the working conditions provided by a specific employer. As a result, there has cropped up the question, Are employees' rights in advocating their rights in fact sufficiently secured? For example, Italy permits strike action for a wider range of purposes pertaining to employees' interests. Strike action is viewed as a tool for the

achievement of a common objective of employees regardless of what demands are put forward or on whose behalf. When it comes to a strike that aims to protect employees' social or political interests in the broadest sense, it is clear that it pertains or may pertain, to a certain extent, to the relevant policy carried out by the State. Because of that, a strike may become political, that is, may be prompted by political purposes. Generally, however, the implementation of a strike is not politically permitted due to significant restrictions on the right to strike. In particular, this is so for the reason that the right to strike is associated with the purposes of the protection of employees' economic and social interests in the narrower sense.

International legislation is not unequivocal or clear when it comes to constraints on or the restriction of the right to strike. Various countries restrict the right to strike differently depending on how the right to strike is conceptualised in the relevant country, that is, based on the nature of a strike featured in that country. The right to strike may be restricted in several different ways, and, generally, the right to strike is restricted by the introduction of prerequisites in order for the right to strike to arise. The right to strike has been also restricted at a political level. Purely political strikes are not recognised under international law, since this kind of strike action is seen as an intervention in democratic processes, which is not related to employees' interests. No restriction this extensive applies to so-called socio-political strikes aiming to influence the country's social or economic policy, which directly affects employees' welfare.

Since this thesis aims to investigate the possibility of the implementation of a political strike, the author of the thesis presents three different approaches to the restriction of the right to strike given the purpose of a strike. Under the very first approach, the right to strike is restricted most extensively. The right to strike is strictly related to the conclusion of collective agreements. The purpose of a strike is to reach agreement on the terms communicated in a collective agreement. The right to strike arises when a labour dispute has broken out during negotiations concerning the terms that are the subject of a collective agreement. Under the second approach, the right to strike is not restricted to the conclusion of collective agreements but is rather related to collective bargaining in the event of conflicts of interest. The constraint on the right to strike consists in the fact that a strike may be pursued for purposes concerning which collective bargaining may be conducted, and a conflict of interest arises during its course. The second approach is somewhat more lenient than the first, since under it strike action need not have the purpose of reaching a collective agreement; rather, it is sufficient for it to concern prospective terms that are the subject of a collective agreement, concerning which negotiations may be conducted. Under the third approach, the right to strike is least restricted, and the purposes for

its permitted implementation vary quite widely. Under this approach, the exercising of the right to strike is justified for the protection and promotion of employees' economic or social interests. This approach to the right to strike provides a fairly broad scope for interpretation when employees' interests are defined, since very different problems may be considered economic or social interests. For this reason, ILO has taken the position that in certain cases strike with a political content may be justified.

The author of the thesis comes to the position that, on an international level, the delimitation of the right to strike on political issues is based on the institution of the protection of employees' interests. This means that whereas political strikes are generally unlawful, strike action staged with the aim of protecting employees' interests may be justified even if it contravenes the policy pursued by the government. This approach immediately eliminates the staging of purely political strikes from the scope of protection of the right to strike, since these kinds of strikes are not grounded in employee's interests. Hence, purely political strikes do not belong within the scope of application of the principles of the freedom of association. Since the Government's economic or social policy decisions may have direct consequences for employees or their employment relationship with their employer, sometimes it may be difficult to discern when professional demands affecting the employee's working conditions are involved and when demands harbour political nuances. How attempts have been made to distinguish them and in what cases, if at all, exercising the right to strike on political issues is permitted largely depends on countries' own domestic law as it has evolved as a result of extensive case law. For example, Spain distinguishes a so-called political/work-related strike, whereas Italy distinguishes an economic/political strike from a political strike. Since these strikes aim to protest against the social or economic policy implemented by State authority which impairs or may impair employees' working conditions, political strikes in this form are permitted. As long as the purpose of a strike is not sedition but rather the promotion and protection of employees' common interests, the exercising of the right to strike is lawful. The author of this thesis reaches the conclusion that, regardless of whether a strike is political in nature or not, the purpose of the strike always has to relate to and, in any event, consider employees' rights in order for any strike action to be justifiable. In author's opinion, if the workers are allowed to strike in the wider purposes of protecting workers' interests, then right to strike secures the right to strike for political purposes. Thus, the right to strike for political purposes is directly related to restrictions on the right to strike.

Strikes prompted by a variety of purposes may be considered political. In the light of this, the author of the thesis specifies various political strikes, some of which have been justified whereas others have not. As a result of this analysis, the author of the thesis reaches the conclusion that an important point of departure for the assessment of the permissibility or impermissibility of various political strikes is, once more, the securing of employees' interests, which directly affects their working conditions. For example, there is no justification for a political strike that involves employees exerting pressure on the management policy of the company (employer), unless it affects the employees' working conditions. If the assessment of the permissibility of a political strike centres on the institution of the protection of employees' interests, politically motivated strike action by employees may be permitted for a wide variety of purposes. In this case, indeed, the permissibility of a strike should be assessed through the prism of the protection of an employee's interests, and only then there should be undertaken an assessment of whether the added political aspect is justifiable or not.

In Estonia, a political strike belongs in the category of impermissible purposes for a strike. In Estonia, it is not permitted to stage strikes for political reasons, since under the current legislation the right to strike is related to collective bargaining and to the conclusion of collective agreements. Where strike action is politically motivated, it is impermissible regardless of whether it is guided by the purpose of the protection of employees' interests or not. As a result of analysis, the author of the thesis comes to the position that, although a political strike is not justifiable in Estonia, it is not prohibited by its laws *expressis verbis*. In its decision No. 3-2-1-159-13, the Supreme Court has pointed out that a support strike may be considered legal if during the support strike political demands are put forward, in addition to the work-related demands put forward during the strike supported, that is, if political demands in addition to legal work-related demands are put forward during the strike, the (support) strike may be considered legal. Furthermore, political demands were put forward during the so-called Teachers' Strike in 2012; however, that strike was not considered political, since demands were put forward to the teachers' employer, with whom there was a labour dispute within the meaning of the Collective Labour Dispute Resolution Act. Accordingly, the issue of the legality of a political strike has not been unambiguously settled. This is also the case in terms of the Collective Agreement and Collective Labour Dispute Resolution Act. The draft legislation states that political strikes are strikes the demands of which are directed against the actions of an executive, legislative or judiciary body, and since these strikes cannot involve a collective labour dispute or the settlement thereof, this kind of strike action is illegal. This unclear situation has raised questions, with the author of the thesis attaching the most importance to the

questions: What is a political strike in the first place? And, in what cases should it be permitted? The author of the thesis comes to the position that legislation needs to provide a resolution of this unclear situation. The issue of the right to strike on political issues should be regulated explicitly, which is also an obligation imposed on the legislator by the Constitution. The definition or restriction of the right to strike on political issues should consider the general nature of the right to strike and the purpose that the right to strike holds for employees. Drawing on what is analysed in this Master's thesis, the author of the thesis proposes an option for how to distinguish between a purely political strike, which is impermissible, and a political strike, which is permitted. To this end, strike action should define three aspects: the institutional, political action and protection of employee's interests. A political strike can have a legal basis only if the strike action involves the third aspect that of the protection of employees' interests. Based on that, the author of the thesis proposes possible legal definitions for political and purely political strikes for application under Estonian law. A **purely political strike** is an interruption of work that occurs at the initiative of employees or an association or union of employees and is directed against a legislative or executive or other State body with the aim of influencing the actions of the relevant State bodies in areas that do not pertain to the protection of the employees' economic or social interests or their work-related relationships. These kinds of strikes are prohibited. A **political strike** is an interruption of work that occurs at the initiative of employees or an association or union of employees and is directed against a legislative or executive or other State body with the aim of protesting against the social or economic policy pursued by the relevant State authority, which harms or may harm the employees' interests. For the introduction of this concept into Estonian law, the scope of the application of the Collective Labour Dispute Resolution Act should be expanded and the constitution of the right to strike should be uncoupled from a labour dispute between employees and employers. The right to politically strike should arise if the dialogue between the social partners has broken down, and no agreement can be reached in the resolution of issues affecting the interests of the employees.

Lühendid

ILO	Rahvusvaheline Tööorganisatsioon
EAKL	Eesti Ametiühingute Keskliit
KTTLS	Kollektiivse töötüli lahendamise seadus
KLTLS eelnõu	Kollektiivlepingu ja kollektiivse töötüli lahendamise seaduse eelnõu
ESH	Euroopa sotsiaalharta
Euroopa sotsiaalharta	Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta
EIÕK	Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon
põhiseadus ja ka PS	Eesti Vabariigi põhiseadus
RKTK	Riigikohtu Tsiviilkolleegium
EIKo	Euroopa Inimõiguste Kohus
EHL	Eesti Haridustöötajate Liit

Allikate loetelu

Kirjandus

1. Annus, T., Henberg, A., Müller, K. PS § 29. - Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne 2012. Arvutivõrgus: www.pohiseadus.ee/ptk-2/pg-29/.
2. Barrett, D. Earl, K. Lynch, K. The United Kingdom. – Stewart, A. Bell, M (edit.). The Right to Strike: A Comparative Perspective. A study of national law in six EU states. The Institute of Employment Rights 2008. Available via: <http://www.ier.org.uk/system/files/The+Right+to+Strike+A+Comparative+Perspective.pdf>.
3. Ben-Israel, R. Introduction to Strikes and Lock-outs: a Comparative Perspective. - Blanpain, R. (edit). Strikes and Lockouts in Industrialized Market Economies. Bulletin of Comparative Labour Regulations 29-1994. Kluwer Law and Taxation 1994.
4. Blanpain, R., Colucci, M., Hendrickx, F. Kollektiivse tööõiguse teatud küsimuste õiguslik analüüs: streik. Lõpparuanne. Belgia 2011.
5. Febbrajo, A.M. Right to strike v. right to economic activity: striking the balance in Italy. Comparing Constitutional Adjudication A Summer School on Comparative Interpretation of European Constitutional Jurisprudence. 4th edition 2009. Available via: <http://www.jus.unitn.it/cocoa/papers/PAPERS%204TH%20PDF/Strike%20Italy%20Febbrajo.pdf>.
6. Freedom of Association: Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO. Fifth revised edition. Geneva. International Labour Organization 2006.
7. Carta, L. Deschamps, M. Jannin, A. Le Ludec, A.L. France. - Stewart, A. Bell, M (edit.). The Right to Strike: A Comparative Perspective. A study of national law in six EU states. The Institute of Employment Rights 2008.
8. Ewing, K. Laws Against Strikes Revisited. - Barnard, C., Deakin, S., Morris, G.S. (edit). The Future of Labour Law. Liber Amicorum Bob Hepple QC. North-America. Hart Publishing: 2004.
9. Gernigon, B., Odero, A., Guido, H. ILO Principles Concerning the Right to Strike. Geneva. International Labour Organization 2000.
10. Hepple, B. The United Kingdom. - Blanpain, R. (edit). Strikes and Lockouts in Industrialized Market Economies. Bulletin of Comparative Labour Regulations 29-1994. Kluwer Law and Taxation 1994.

11. Hyman, R. Strikes. 4th edition. London Macmillan, 1989 (cited: T. Novitz).
12. Jacobs, A.T.J.M. The Law of Strikes and Lockouts - Blanpain, R. (edit). Comparative labour law and industrial relations in industrialized market economies. Xth and revised edition. The Netherlands. Kluwer Law International 2010.
13. Kahn-Freund, O., Hepple, B., Laws Against Strikes: International Comparisons in Social Policy. London: The Fabian Society 1972 (cited: T. Novitz).
14. Klaß, F., Rölz, H., Rabe, S., Reitemeyer, S. Germany. - Stewart, A. Bell, M (edit.). The Right to Strike: A Comparative Perspective. A study of national law in six EU states. The Institute of Employment Rights 2008.
15. Macfarlane, L.J. The Right to Strike. Harmondsworth: Penguin Books 1981 (cited: T. Novitz).
16. Maruste, R. Konstitutsionalism ning põhiõiguste – ja vabaduste kaitse. Tallinn: Juura 2004.
17. Merusk, K., Annus, T., Ernits, M., Kalmo, H., Lindpere, H., Madise, L., Mälksoo, L. PS § 3. - Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne 2012. Arvutivõrgus: <http://www.pohiseadus.ee/ptk-1/pg-3/>
18. Novitz, T. International and European Protection of the Right to Strike: A Comparative Study of Standards Set by the International Labour Organization, the Council of Europe and the European Union. Oxford, New York: Oxford University Press 2003.
19. Okene, O.V.C. Different Dimension of the right to strike: a critical jurisprudential expositio - The Journal of Jurisprudence and Contemporary Issues Vol. 6 No.2, 2012.
20. Rojot, J. France. - Blanpain, R. (edit). Strikes and Lockouts in Industrialized Market Economies. Bulletin of Comparative Labour Regulations 29-1994. Kluwer Law and Taxation 1994.
21. Rook, S., Rodenhuis, G., Kortooms, W., Blanke, A. The Netherlands. - Stewart, A. Bell, M (edit.). The Right to Strike: A Comparative Perspective. A study of national law in six EU states. The Institute of Employment Rights 2008.
22. Schermers, H.G. Is there a Fundamental Human Right to Strike? - A. Barav, D.A Wyatt, J. Wyatt (edit). 9th Yearbook of European Law. Oxford University Press 1989 (cited: T. Novitz).
23. Servais, J-M. International Labour Law. Third Revised Edition. The Netherlands. Kluwer Law International 2011.
24. Tammeleht, T. E. Streigiõigusest ja ettevõtlusvabadusest. - Riigikogu Toimetised 13/2006.

25. Tavits, G. The Right to Collective Action in Labour Relations in Estonia: Is the Right to Organise a Strike Guaranteed? – Juridica International 2014/21.
26. Tiraboschi, M., Tomassetti, P. Huvikonflikti korral kohaldatavate menetluste õiguslik analüüs Eestis. Sotsiaalministeeriumi nimel. November 2011.
27. Weiss, M. Germany. - Blanpain, R. (edit). Strikes and Lockouts in Industrialized Market Economies. Bulletin of Comparative Labour Regulations 29-1994. Kluwer Law and Taxation 1994.
28. Welch, R. The Right to Strike: A Trade Union View. London: Institute of Employment Rights 1991 (cited: T. Novitz).

Õigusaktid

29. Ametiühingute seadus. RT I 2000, 57, 372... RT I, 12.07.2014, 27.
30. Avaliku koosoleku seadus. RT I 1997, 30, 472... RT I, 15.03.2014, 67. Kehtetu.
31. Avaliku teenistuse seadus. RT I, 06.07.2012, 1... RT I, 18.02.2014, 4.
32. Constitution of France. Preamble of the Constitution of 27 October 1946.
33. Constitution of the International Labour Organisation. 01.04.1919.
34. Constitution of the Italian Republic.
35. Eesti Vabariigi põhiseadus. RT 1992, 26, 349... RT I, 27.04.2011, 2.
36. Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. – RT II 2010, 14, 54.
37. Euroopa Liidu põhiõiguste harta. – ELT C 326/02. (ELT-s ilmunud 26.10.2012).
38. Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioon. - ELT C 326/01. (ELT-s ilmunud 26.10.2012).
39. Karistusseadustik¹ RT I 2001, 61, 364.... RT I, 17.12.2015, 9.
40. Kollektiivlepingu seadus. RT I 1993, 20, 353... RT I, 29.03.2012, 12
41. Kollektiivse töötüli lahendamise seadus. RT I 1993, 26, 442... RT I, 16.10.2015, 2
42. Korrakaitse seadus RT I, 22.03.2011, 4... RT I, 23.03.2015, 207
43. Majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvaheline pakt. RT II 1993, 10, 13.
44. Organiseerumisõiguse ja kollektiivse läbirääkimisõiguse kaitse konventsioon. Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni konventsioon nr. 98. - RT II 1993, 26, 76.
45. Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta. - RT II 2000, 15, 93.
46. Riigikogu kodu- ja töökorra seadus RT I 2003, 24, 148... RT I, 06.03.2015, 33
47. Ühinemisvabaduse ja organiseerumisõiguse kaitse konventsioon. Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni konventsioon nr. 87. - RT II 1993, 26, 76.

Kohtupraktika

Eesti kohtupraktika

- 48. HMK 2-12-9463, 10.07.2015.
- 49. HMK 2-12-9463, 05.02.2012 (koopia autori valduses).
- 50. TrtRnKo 2-12-9657, 26.03.2014.
- 51. TlnRnKo 2-12-9463, 30.12.2013.
- 52. RKTK 3-2-1-159-13, 19.12.2013.

Muu kohtupraktika

- 53. British Broadcasting Corporation vs Hearn; Court of Appeal. ICR 685. 01.01.1977..
- 54. Cour de cassation. Assemblée Plénière, 4 July 1986 (Droit social 1986, 745) (France).
- 55. Cour de cassation. Soc. June 2 1992 (Revue de Jurisprudence Sociale 1992 501, n°906) (France).
- 56. ECJ 11.12.2007. C-438/05 Viking Line ABP jt.
- 57. ECJ 18.12.2007. C-341/05 Laval un Partneri Ltd jt.
- 58. ECJ 03.04.2008. C-346/06 Dirk Rüffert v Land Niedersachsen.
- 59. ECJ 19.06.2008. C-319/06 Commission v Luxemburg.
- 60. EIKo 08.04.2014, 31045/10, R.M.T. vs Ühendkuningriik.
- 61. EIKo 10.1.2002. 53574/99. UNISON v. the United Kingdom (dec.).
- 62. Hoge Raad. 15 January 1960. NJ 1960, 84.
- 63. Hoge Raad. 30 May 1986. NJ 1986, 688.
- 64. International Longshoremen's Association vs Allied International.Inc. US Supreme Court 465 US 212, 20.04.1982.
- 65. Italian Constitutional Court, Sentences 290/74.
- 66. Italian Constitutional Court, Sentences 123/62.
- 67. Italian Constitutional Court , Sentence 1/1974.
- 68. Supreme Court of Cassation of Italy, Sentence 711/1980.

Muud allikad

- 69. TT0250: Palgatöötajad tegevusala (EMTAK 2008) järgi. 15–74-aastased hõiveseisundi järgi, 2013–2014 (tuhat). Statistikaamet. Arvutivõrgus: <http://www.stat.ee/34098>.
- 70. Basic Law for the Federal Republic of Germany Available via: http://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/englisch_gg.html#p0050.

71. Eesti Haridustöötajate Liit. Uudiste arhiiv. 7. -9. märtsil 2012.a üleriigilisest õpetajate streigist osavõtnute poolt esitatud ettepanekud pedagoogide töötasu tõstmiseks, töötingimuste parandamiseks ja hariduskorralduslike küsimuste paremaks lahendamiseks. 27.03.2012. Arvutivõrgus kättesaadav: http://www.ehl.org.ee/index.php?article_id=393&page=49&action=article&.
72. European Social Charter. European Committee of Social Rights Addendum to Conclusions XV-1 (Germany), Germany. Council of Europe Publishing April 2001. Available via: https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/conclusions/Year/XV1Add2_en.pdf.
73. Right to Strike Re-affirmed at ILO. 25.02.2015. International Trade Union Confederation. Available via: <http://www.ituc-csi.org/right-to-strike-re-affirmed-at-ilo>.
74. Decisions and other outcomes of the 323rd Session, March 2015. Decision on the fifth item on the agenda: The Standards Initiative. Available via: http://www.ilo.org/gb/decisions/GB323-decision/WCMS_356999/lang--en/index.htm.
75. Toetusstreigi läbiviimine. 02.03.2012.a. nr 6/1-7 Arvutivõrgus kättesaadav: <https://dokregister.narva.ee/index.php?page=docshow&docid=87963>.
76. VII Riigikogu stenogrammid 1993 I köide II istungjärk.11.01- 11.03.1993. Tallinn 1994.
77. VII Riigikogu stenogrammid 1993 II köide II istungjärk 15.03-06.05.1993. Tallinn 1994.
78. Streigil osaleb üle 16 000 õpetaja - Delfi 07.03.2012. Arvutivõrgus:<http://www.delfi.ee/news/paevauudised/eesti/streigil-osaleb-ule-16-000-opetaja.d?id=64034981>.
79. Freedom of Association and Collective Bargaining. International Labour Conference 81st Session 1994. General Survey of the Reports. International Labour Office: Geneva 1994. Available via: [http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09661/09661\(1994-81-4B\).pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09661/09661(1994-81-4B).pdf).
80. Kollektiivlääbirääkimiste ja kollektiivse töötüli seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsus. Eesti Vabariigi Sotsiaalministeerium. 13.02.2013. Arvutivõrgus: https://www.osale.ee/konsultatsioonid/files/consult/235_Seaduseelnou%20VTK%2013022013.pdf.
81. Kollektiivlepingu ja kollektiivse töötüli seaduse eelnõu. 623 SE I. Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=37dcf358-840a-4258-aa98-c3e9551a948c&>.

82. Kollektiivse töötüli lahendamise seaduse eelnõu 1993 (koopia autori valduses).
83. Seletuskiri kollektiivse töötüli lahendamise seaduse juurde 1993 (koopia autori valduses).
84. Seletuskiri kollektiivlepingu ja kollektiivse töötüli lahendamise seaduse eelnõu juurde.
Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=37dcf358-840a-4258-aa98-c3e9551a948c&>.
85. Sotsiaalministeerium soovib keelustada poliitilise streigi? – Telegram 30.08.2013.
Arvutivõrgus: http://www.telegram.ee/eesti/sotsiaalministeerium-soovib-keelustada-poliitilise-streigi#.VLpolNKsV_M.
86. The Universal Declaration of Human Rights. Available via:
<http://www.un.org/en/documents/udhr/>.
87. Case No, 1621 (Sri Lanka), Report No 286 of the CFA, March 1993, cl 189. Available via:
http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002_COMPLAINT_TEXT_ID:2902327.
88. Case No. 1626 (Venezuela), Definitive Report - Report No 284, November 1992, cls 90, 91. Available via:
http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002_COMPLAINT_TEXT_ID:2902350.
89. CEACR Observation concerning Convention No 87. UK - adopted 2000, published 89th ILC session (2001). Available via:
http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENTS_ID:2197062.
90. CFA Definitive Report No 300, November 1995, Case no 1777 Argentina. Available via:
http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002_COMPLAINT_TEXT_ID:2903050.
91. Freedom of Association Case No 913 (Sri Lanka) Interim Report No 190, March 1979, cl 450. Available via:
http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002_COMPLAINT_TEXT_ID:2900153.
92. 1998 Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work. ILO. Available via:
www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:62:2183173622715909::NO:62:P62_LIST_ENTRIE_ID:2453911:NO.
93. Triinu Hiob'i e-kiri autorile. 28.04.2016.

94. Case No. 1930 (China), 316th Report of the CFA (1999), cls 341, 361. Available via:
www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002_COMPLAINT_TEXT_ID:2904319.
95. CEACR Observation concerning Convention No 87. UK- adopted 2000, published 89th ILC session (2001). Available via:
http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID:2197062.

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Häli Sokk,

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose
TÖÖTAJATE POLIITILISE STREIGI ÕIGUSE KEELAMINE KUI STREIGIÕIGUSE
PIIRAMINE,

mille juhendajaks on *magister iuris* Triinu Hiob ja kaasjuhendajaks *doctor iuris* Urmas Volens

1.1. reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil,
sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja
lõppemiseni;

1.2. üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas
digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.

2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.

3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega
isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tallinnas, 01.05.2016